Heroriëntatie
Systeem Vrijwarende Stortingen

Een gezamenlijk onderzoek van de Belastingdienst en Betaalvereniging Nederland

versie 1.0

28 oktober 2014
Jan R. Bouw
Bouw & Van de Meerendonk

1. Managementsamenvatting

Doel van rapport
Dit rapport dient ter ondersteuning van de besluitvorming door het MT Belastingdienst, over de wijze waarop de Belastingdienst de vrijwarende stortingen wenst in te richten. Naast het lopende project Depotservice (DPS) zijn aan de hand van interviews met specialisten van de Belastingdienst, de banken en de Betaalvereniging, verschillende alternatieven in kaart gebracht en voorzien van een risicoclassificatie op basis van een kwalitatieve risicobeoordeling.

Opdracht
Op 16 juni 2014 kwamen de Belastingdienst en de banken overeen dat de banken de G-rekeningen nog tot 1 januari 2016 blijven ondersteunen. Daarnaast besloot men een gezamenlijk heroriëntatie onderzoek uit te voeren naar de wijze waarop de vrijwarende stortingen op een effectieve en efficiënte wijze geïmplementeerd zouden kunnen worden. In opdracht van de leiding van de Belastingdienst is dit onderzoek uitgevoerd door een onafhankelijke projectleider van Bouw & van de Meerendonk. In dit rapport treft u een beschrijving aan van de problematiek, het beoogde eindproduct van het huidige project Depotservice, alsmede de beschrijving van verschillende alternatieve oplossingen. In de bijlagen 4 en 5 worden de risico's en de impact van de verschillende opties weergegeven.

Risicoclassificatie
Per (alternatieve) oplossing zijn de risico's vastgesteld vanuit het standpunt van de Belastingdienst, waarbij het risico van een proces waarvoor de Belastingdienst zelf verantwoordelijk is maar dat extern wordt gehost, als hoog wordt ingeschat. Een proces waarvoor de Belastingdienst zelf verantwoordelijk is maar ook intern bij de Belastingdienst wordt beheerd krijgt de risico-inschatting gemiddeld. Terwijl een proces waarvoor een derde partij verantwoordelijk is valt in de risicocategorie beperkt.

Aansprakelijkheidswetgeving
De Wet Keten Aansprakelijkheid is in 1982 van kracht geworden om de afdracht van verschuldigde belastingen en sociale premies door onderaannemers zeker te stellen. Aannemers kunnen hun aansprakelijkheid beperken door een deel van de factuur te storten op een geblokkeerde rekening op naam van de onderaannemer. Een vergelijkbare regeling geldt voor de uitzendbranche. De zogenoemde inlenersaansprakelijkheid. De inlener kan zijn aansprakelijkheid beperken door een deel van de factuur te storten op de g-rekening van de uitlener/uitzendbureau. In dit rapport wordt steeds de ketenaansprakelijkheid (bouw) als voorbeeld genoemd, maar hetzelfde geldt voor de inlenersaansprakelijkheid (uitzendbranche). Omdat het uit 1982 stammende G-rekeningstelsel en in de praktijk ontstane WKA-depots, een inefficiënt en grotendeels handmatig proces betreft bij zowel de Belastingdienst als de banken, besloot de Belastingdienst dit systeem te vervangen door een depotstelsel. In 2009 is de wet tot wijziging van de Invorderingswet 1990 artikel 34, 35 en 57a aangenomen en in het Staatsblad verschenen.

Depotservice
De realisatie van dit depotstelsel wordt via het project Depotservice (DPS) uitgevoerd op basis van een internetbankpakket van een via aanbesteding geselecteerde leverancier. De implementatie van DPS werd echter diverse keren uitgesteld terwijl in een laat stadium nog aanvullende eisen zijn geformuleerd door de eindgebruikers (Centrale administratie en Belastingen) om de beheersbaarheid van de bedrijfsprocessen te garanderen. Bij de DPS-oplossing verdwijnen de G-rekeningen en dienen aannemers een deel van het factuurbedrag dat is bestemd voor belastingbetaling, rechtstreeks over te maken naar de

vrijwaringsrekening van de Belastingdienst. Deze boekt de bedragen vervolgens administratief op het depot van de betreffende onderaannemer, die hiermee zijn belastingen en/of zijn onderaannemers (doorstorten) kan betalen. De Belastingdienst heeft op die wijze direct de beschikking over de verschuldigde belastingbedragen. Tevens heeft zij direct toegang tot de depots voor een beter toezicht op het rekeningverloop van de depots.

Conclusie Depotservice
Met DPS krijgt de Belastingdienst meer grip op de (doorstortingen tussen) depots, hetgeen een positief effect zal hebben op de afname van het aantal fraudegevallen. Bovendien zijn betalingen vanaf een depot direct bijgeboekt bij de Belastingdienst of een ander depot. DPS bevindt zich echter in de hoogste risicocategorie ten aanzien van de operationele risico's omdat de Belastingdienst verantwoordelijk wordt voor de operationele processen, welke echter extern beheerd worden. Het project geeft aan hiervoor de nodige maatregelen genomen te hebben. Twee risico's met negatieve impact voor de ondernemers, zijn in de huidige systeeminrichting echter niet opgelost;

- foutkans door vermelding van depotnummer in het vrije omschrijvingsveld en
- vertraging van een werkdag voordat de ondernemer wordt geïnformeerd over een bijschrijving op een depot welke afkomstig is van een 'vrije rekening'.

Belangrijkste knelpunt van deze oplossing is echter dat met de DPS-oplossing de betalingsverkeerfunctie van de banken wordt overgenomen. Dit sluit niet aan op de Brede agenda waarin de Staatssecretaris van Financiën schrijft dat de Belastingdienst zich gaat concentreren op de kerntaken. Met DPS importeert de Belastingdienst verantwoordelijkheden die buiten haar directe kerntaken vallen.

Alternatieve oplossingen
Binnen de scope van de opdracht om met Belastingdienst en de banken te zoeken naar alternatieven voor de vrijwarende storting, is een aantal mogelijke oplossingen geïnventariseerd en onderzocht. De alternatieve oplossing G-rekeningen 2.0 is, voor zover mogelijk in het krappe tijdsbestek van dit onderzoek, nader onderzocht door de specialisten van de Belastingdienst en de banken omdat deze optie volgens de betrokkenen het beste voldoet aan de requirements. De overige alternatieve oplossingen zijn op hoofdlijnen beschreven en opgenomen in bijlage 6.

G-rekeningen 2.0
De banken geven aan nog steeds voorstander te zijn van het afbouwen van de G-rekeningen per 1 januari 2016. Mocht echter de Belastingdienst willen kiezen voor een alternatieve oplossing, is de toekomstvaste inrichting van de G-rekeningen, inclusief een dagelijkse rapportage op basis van het reguliere output formaat, de best passende optie. Deze oplossing handhaaft de duidelijke scheiding van verantwoordelijkheden tussen de Belastingdienst en de banken. Operationele risico's ten aanzien van de betalingsverkeersystemen en -processen blijven liggen bij de banken, terwijl de Belastingdienst verantwoordelijk blijft voor de beheersing van de werkprocessen, het beoordelen van verzoeken en voor het toezicht op de rekeningen.

Het toekomstvast maken van de G-rekeningen vergt additionele investeringen om de huidige WKA-processen te automatiseren. Deze zijn op basis van een globale impact analyse ingeschat op circa € 3,1 miljoen bij de Belastingdienst. Voor het opnemen van de G-rekeningen in de SEPA systemen en vervanging van de huidige WKA-rapportage geven de banken een indicatieve schatting af van € 2 miljoen. Volgens de banken dient tevens rekening gehouden te worden met nog nader te bepalen frictiekosten en additionele investeringskosten als gevolg van gefaseerd op te leveren extra functionaliteit. Zowel de

banken als de Belastingdienst geven aan dat deze oplossing maakbaar en haalbaar is, mits de benodigde projecten de hoogste prioriteit krijgen. De banken stellen daarnaast als randvoorwaarde dat:

- uitgaande van de globale specificaties zoals in het rapport verwoord, uiterlijk 31 december 2014 de functionele specificaties voldoende gedetailleerd zijn beschreven om op basis daarvan een concreet realisatie-traject bij de banken te kunnen inschatten en inplannen. In die specificaties dient in ieder geval opgenomen te zijn dat de Belastingdienst (tijdelijk) meerdere interfaces dient te ondersteunen voor:
    - het aanvraagproces (zowel via huidige papieren proces als via te ontwikkelen digitale wijze).
    - het kunnen verwerken van rapportage formaten MT940 en CAMT53, naast gedurende de overgangsperiode ook de huidige papieren variant.
- het toevoegen van nieuwe functionaliteit, zoals bijvoorbeeld het door de Belastingdienst gewenste incassoproces, niet in de eerste oplevering wordt meegenomen.
- de Belastingdienst kan instemmen met een gefaseerde implementatie per bank gedurende een nog nader te bepalen periode, welke mogelijk voor enkele banken doorloopt in 2016. Mogelijke consequentie voor de instroom van nieuwe toetreders (niet gecertificeerde uitzendbureaus) nog nader in onderling overleg te bepalen.

Beslispunten

Aan het bestuurlijk overleg wordt gevraagd een uitspraak te doen over de gewenste oplossingsrichting. Daarbij gelden van de onderzochte alternatieven, twee reële opties te weten; voortzetten van de huidige DPS-oplossing of het toekomstvast maken van de huidige G-rekeningen.

- Bij keuze optie DPS
    - Verkorten van de transitieperiode tot een halfjaar wettelijk regelen.
    - Uitstellen van de instroom van nieuwe doelgroepen (niet gecertificeerde uitzendbureaus en ZZP'ers) tot na de transitieperiode op 1-1-16.
    - Afspraken maken over de toekenning van de schadevergoeding aan de banken om de G-rekeningen tot 1-1-16 te blijven ondersteunen.

- Bij keuze optie G-rekeningen 2.0
    - Toezegging van de banken dat de banken in Nederland die gezamenlijk nagenoeg de gehele markt bedienen met de huidige de G-rekeningen, aangeven mee te willen werken aan de realisering van G-rekeningen 2.0.
    - Toekennen van de hoogste prioriteit aan de realisatieprojecten en implementatietrajecten binnen de Belastingdienst en de banken.
    - Afspraken maken over de toekenning van schadevergoeding aan de banken voor de eenmalige projectkosten voor het toekomstvast maken van de G-rekeningen.
    - Uitspraak doen over de eventuele schadevergoeding aan softwarebedrijven voor het niet doorgaan van de aangekondigde wijzigingen.
    - Ontbinden van het huidige DPS-contract met Centric.
    - Uitstellen van de instroom van nieuwe doelgroepen (niet gecertificeerde uitzendbureaus en ZZP'ers) tot na de implementatie.

- Ongeacht de keuze
    - Beëindigen van de in de praktijk ontstane, zogenoemde WKA-depots.

2. Opdracht

Voer een onderzoek uit naar de wijze waarop de in de belastingwet[1] opgenomen vrijwarende stortingen op een duurzame, effectieve en op een door de stakeholders gedragen wijze uitgevoerd kunnen worden. Lever een rapport op dat ondersteuning biedt bij het nemen van een besluit over de keuze van de meest optimale beschikbare oplossingsrichting. Betrek in het onderzoek zowel de reeds beschreven oplossingen, zoals het Depotstelsel als mogelijke alternatieven en breng daarvan, gebaseerd op de door de Belastingdienst aan te leveren requirements, de voor- en nadelen en de risico's in kaart, alsmede maatregelen om deze risico's te mitigeren[2]. Stel een breed gedragen toetsingskader vast dat ondersteuning biedt bij de weging en beoordeling van de verschillende oplossingsrichtingen. Betrek de banken, via de Betaalvereniging, in het uitwerken en beoordelen van de alternatieven. Banken hebben aangegeven kennis en capaciteit ter beschikking te willen stellen voor dit traject.

Opdrachtgever
Formeel opdrachtgever is Directeur Generaal Belastingdienst Peter Veld.
Gedelegeerd opdrachtgever en direct aanspreekpunt is Gerhard Scholten / Marieke Giezen.
Contactpersoon namens de banken is Frans van Beers Betaalvereniging.

Aanleiding
Vertraging bij de voorgenomen implementatie per 1 juli 2014 van het depotstelsel dat in de plaats komt van de bestaande g-rekeningen. Deze ontwikkeling is voor de Belastingdienst aanleiding tot een heroriëntatie op de toekomst van het depotstelsel. Bij deze heroriëntatie zullen de belangen van de banken en het bedrijfsleven dat thans gebruik maakt van de g-rekeningen meegenomen moeten worden. De banken hebben aangegeven tegemoet te willen komen aan het verzoek van de Belastingdienst om de g-rekeningen tot uiterlijk 1 januari 2016 operationeel te houden, onder de conditie dat dit echt de uiterste termijn is en dat de extra kosten die de banken hiervoor dienen te maken bij de Belastingdienst in rekening gebracht kunnen worden.

2.2 Projectdefinitie

Achtergrond opdracht
De banken hebben positief geantwoord op het voorstel van de Belastingdienst om te participeren in de heroriëntatie op de toekomst van het depotstelsel. In goede coöperatie tussen de Belastingdienst en de banken is onderzocht wat mogelijke opties zijn, inclusief het depotstelsel. De heroriëntatie dient erop gericht te zijn om gezamenlijk de effecten van de verschillende oplossingen voor alle betrokkenen goed in beeld te brengen. De banken hebben aangegeven dat men graag bereid is samen met de Belastingdienst te onderzoeken welke alternatieven er zijn om de gecontroleerde afdracht van belasting en sociale premies, in lijn met de huidige systematiek voor g-rekeningen, in te richten. Dit om tot zorgvuldige besluitvorming over de vraag wat de beste oplossing is te komen.

Doelstelling van het rapport
Inzicht bieden in de voor- en nadelen en risico's van de verschillende opties welke door de deskundigen van de Belastingdienst en de banken gezamenlijk worden onderzocht, inclusief

---

[1] Artikel 34 en artikel 35 van de Invorderingswet 1990.

[2] Doel is begin oktober een rapport.

het depotstelsel en het continueren van de g-rekening (en de bijbehorende noodzakelijke aanpassingen). De factor tijd (haalbaarheid termijnen) moet worden meegenomen.

Omvang en diepgang
Bij deze heroriëntatie is een beroep gedaan op de specialisten van de Belastingdienst en de banken. Gezien de beperkte onderzoeksperiode van circa drie maanden biedt het eindrapport een overzicht van de problematiek en de mogelijke oplossingen, zonder dat alle oplossingsrichtingen tot in detail zijn uitgewerkt.

Resultaten
Het voornemen is om naast een gedragen probleemstelling en verschillende opties tevens een door alle stakeholders gedragen toetsingskader op te leveren dat ondersteuning biedt bij het beoordelen van de verschillende oplossingsmogelijkheden.

Ontwerp uitgangspunten
Basisvoorwaarden welke door het Ministerie van Financiën zijn gesteld aan een systeem van vrijwarende storting zijn:

- Veiligheid van het tegoed op de rekening
- Veiligheid (vertrouwelijkheid) en controleerbaarheid van de gegevens.
- De Belastingdienst moet inzage hebben in het tegoed en het gebruik van de rekening en haar handhavingsrol kunnen vervullen.
- De ondernemer moet inzage hebben in het tegoed en gebruik van de rekening en conform de aard van rekening over de rekening kunnen beschikken.
- Een helpdesk voor de ondernemer.
- Veilig berichtenverkeer tussen ondernemer en Belastingdienst.
- Financiële verantwoording & control voor de Belastingdienst, binnen de gehele keten.
- Veilige koppeling tussen de Belastingdienst en een derde entiteit (indien van toepassing).
- Autorisatie en authenticatie van gebruikers en medewerkers zorgvuldig ingericht.
- Uitvoeringslasten Belastingdienst en administratieve lasten ondernemer acceptabel.
- Beheersmogelijkheden acceptabel (rapportage en herstelmogelijkheden).
- De basissystemen van de banken en de Belastingdienst worden zo minimaal mogelijk geraakt.

Deze uitgangspunten zijn mogelijk niet limitatief en zullen nader uitgewerkt worden in de eisen (requirements) die aan de definitieve oplossing worden gesteld. Op basis daarvan kan validatie en toetsing van de alternatieven plaatsvinden.

2.3 Project bezetting

Belastingdienst
Er is een beroep gedaan op de specialisten van de relevante afdelingen binnen de Belastingdienst (zoals Centrum voor Applicatie ontwikkeling en Onderhoud (CAO), Informatie Management Belastingen (IMB), Centrale Administratie (B/CA) en Centrum voor Infrastructuur en Exploitatie (CIE). Het directe aanspreekpunt lag bij de gedelegeerd opdrachtgever.

Banken
Specialisten / productmanagers van de grote banken (ABNAMRO, ING, Rabobank, SNS, Deutsche Bank en RBS) met kennis van de g-rekeningen processen hebben deelgenomen aan de heroriëntatie. Het directe aanspreekpunt voor de banken lag bij de Betaalvereniging. Via de Betaalvereniging is de benodigde capaciteit bij de banken georganiseerd. De

Betaalvereniging heeft niet de inhoudelijke deskundigheid noch het mandaat om namens de banken besluiten te nemen.

NB Belastingdienst is formeel opdrachtgever en zal als zodanig ook het traject aansturen. In de bespreking op 16 juni jl, tussen de DG Belastingdienst en leden van het MT en de directeuren betalingsverkeer van ING, Rabobank en ABNAMRO en de directeur van de Betaalvereniging is afgesproken dat de Belastingdienst en de banken streven naar een gemeenschappelijk gedragen oplossing. Tussentijdse afstemming met die betrokkenen, gemeenschappelijk en bilateraal, vormde een belangrijk onderdeel van deze opdracht.

3. Situatie

3.1 Probleem en wetgeving 1982

De Wet Keten Aansprakelijkheid is in 1982 van kracht geworden om de afdracht van verschuldigde belastingen en sociale premies door onderaannemers zeker te stellen. Dit in verband met de fraude die toen met name in de bouw (koppelbazen) voorkwam. Een vergelijkbare regeling geldt in de uitzendbranche. De zogenoemde inlenersaansprakelijkheid. De inlener kan zijn aansprakelijkheid beperken door een deel van de factuur te storten op de g-rekening van de uitlener/uitzendbureau. In dit rapport wordt steeds de ketenaansprakelijkheid (bouw) als voorbeeld genoemd, maar hetzelfde geldt voor de inlenersaansprakelijkheid (uitzendbranche).

De ketenaansprakelijkheidsregeling heeft als doel te voorkomen dat aannemers en onderaannemers misbruik maken van de uitbesteding van het werk bij de afdracht van loonheffingen. Onder loonheffingen vallen loonbelasting, premies volksverzekeringen, premies werknemersverzekeringen en de inkomensafhankelijke bijdrage Zorgverzekeringswet.

De ketenaansprakelijkheidsregeling maakt de aannemer van een werk aansprakelijk voor de loonheffingen die zijn onderaannemer in verband met (een deel van) het werk moet afdragen. Op zijn beurt kan de onderaannemer (een deel van) het werk dat aan hem is uitbesteed, aan een ander uitbesteden. Zo kan een keten ontstaan van (onder)aannemers die allen betrokken zijn bij de uitvoering van een werk. De ketenaansprakelijkheidsregeling maakt elke schakel in de keten aansprakelijk voor alle volgende schakels.

3.2 G-rekening / WKA-depots

Om het risico van aansprakelijkheid te beperken, kan de onderaannemer sinds 1982 een geblokkeerde rekening (g-rekening) openen. De aannemer stort op deze g-rekening bedragen die overeenkomen met de loonheffingen die de onderaannemer in verband met het werk moet afdragen. Er is een praktijk ontstaan waarin de aannemer dat deel van het factuurbedrag ook rechtstreeks kan storten op een speciaal rekeningnummer bij de Belastingdienst. Deze bedragen worden dan door de Belastingdienst op naam van de onderaannemer geadministreerd in een zogenoemd WKA-depot.

3.2.1 Risico's bestaande WKA-proces

Banken

In verband met het voornemen van de Belastingdienst om de G-rekeningen te vervangen door het depotstelsel, hebben de banken in de afgelopen jaren uitsluitend de noodzakelijke investeringen gepleegd om de bestaande G-rekeningen ook in het SEPA-tijdperk voorlopig te kunnen verwerken. Echter met de intentie om deze zo spoedig mogelijk uit te faseren. Dit betekent doorgaans dat de G-rekeningen nog niet opgenomen zijn in de nieuwe SEPA rekeningcourantsystemen van de banken. In enkele gevallen vindt validatie en herstel van niet toegestane overboekingen ten laste van de G-rekening zelfs handmatig achteraf plaats.

Het openen, deblokkeren en opheffen van G-rekeningen is een handmatig, kostbaar en ineffectief proces op basis van papieren formulieren en contracten van de Belastingdienst. De beoordeling van dergelijke verzoeken ligt geheel bij de Belastingdienst. De bank opent bijvoorbeeld een G-rekening uitsluitend op basis van een papieren aanvraagformulier en een contract dat de ondernemer heeft gesloten met de Belastingdienst. Omdat het uitgangspunt tot nu toe is geweest de G-rekeningen zo spoedig mogelijk te vervangen door het

depotstelsel is de kennis van deze administratieve processen binnen de banken nog slechts zeer beperkt aanwezig. Ook de verplichte maandelijkse WKA-rapportage aan de Belastingdienst vindt grotendeels via een handmatig proces plaats. Enkele grote banken leveren rechtstreeks hun gegevens over mutaties en saldi aan, terwijl Equens deze werkzaamheden verricht voor de overige banken.

De banken geven aan dat de huidige wijze waarop men de verwerking en rapportage van de G-rekeningen heeft ingericht zeer inefficiënt, foutgevoelig en niet toekomstvast is. Hoewel de banken met de Belastingdienst afgesproken hebben de huidige G-rekeningen nog tot uiterlijk 1 januari 2016 te zullen ondersteunen, leidt dit uitstel ten opzichte van de oorspronkelijke uitfaseringsdatum, bij enkele banken vanuit compliancy redenen, al tot mogelijk forse investeringen.

Belastingdienst
De verwerking en administratieve vastlegging van verzoeken (aanvraag, deblokkering en opheffen van G-rekeningen) en van betalingen welke afkomstig zijn van de G-rekeningen en de WKA-depots wordt binnen de Centrale Administratie (BCA) door het WKA-team uitgevoerd. De inhoudelijke beoordeling van verzoeken vindt vervolgens plaats door medewerkers van de regiokantoren.
Omdat de beoogde vervanging van het huidige G-rekeningstelsel door het depotstelsel reeds lange tijd was voorzien en in 2009 via wetgeving werd vastgelegd, is er door de Belastingdienst nauwelijks nog geïnvesteerd in procesverbetering van de vrijwarende stortingen.

De administratieve verwerking van de verzoeken vindt nog grotendeels op de oorspronkelijke handmatige wijze plaats. Waarbij gebruik wordt gemaakt van verouderde systemen, die deels niet meer onderhouden worden en met behulp van diverse lokale applicaties. (zie verder bijlage 8)

De Belastingdienst stelt vast dat inrichting van het huidige in 1982 in gebruik genomen G-rekeningenstelsel zeer inefficiënt is en dat aanpassing of verbetering van de gebruikte systemen niet meer mogelijk is. Bij voortzetting van het G-rekeningenstelsel zouden de processen en systemen opnieuw ingericht moeten worden.

Daarnaast is een systeem van rechtstreeks storten op de bankrekening van de Belastingdienst (WKA-depots) ontstaan vanuit de gedachte dat gelden die eenmaal bij de Belastingdienst binnen waren zo veel mogelijk bestemd dienen te worden voor het voldoen van belastingaanslagen. Hierdoor is een soort gedoogsituatie ontstaan, waarbij de Belastingdienst administratief vastlegt in een zogenoemd WKA-depot, welke bedragen ten gunste van een bepaalde ondernemer zijn gestort. De juiste verwerking hiervan vergt echter veel handmatig werk en bevat juridische onduidelijkheden. Concluderend kan gesteld worden dat de huidige grotendeels handmatige verwerking van verzoeken en mutaties van de G-rekeningen en WKA-depots zeer inefficiënt is en leidt tot een vergrote kans op fouten en/of fraude. Een toename van het aantal gebruikers van G-rekeningen kan derhalve slechts verantwoord verwerkt worden indien de processen geoptimaliseerd en geautomatiseerd worden met behulp van toekomstvaste systemen. (Circa 20.000 niet-gecertificeerde uitzendbureaus worden wettelijk verplicht een depot te houden zodra de wetswijziging IW1990 in werking is getreden. Voor circa 100.000 zzp’ers geldt dat zij de toezegging hebben gekregen tijdens de wetsbehandeling van het depotstelsel, tevens een depot te mogen houden zodra de wetswijziging in werking is getreden.)

Optredende fouten in de huidige situatie volgens het WKA team

"GMU storing; Aanlevering vanuit huisbank ligt stil / het gehele betalingsverkeer ligt stil, dus ook mutaties op WKA depots en betalingen vanaf G-rekeningnummers."

"IBAN g-rekeningnummer: G-rekeningnummers zijn in de Wka systemen (o.a. GRO) in BBAN opgeslagen. IBAN is verplicht. Nu veel handwerk om juiste IBAN g-rekeningnummer te vinden via de service. (Inmiddels een impuls voor ingediend om de g-rekeningnummers in IBAN formaat op te nemen in de applicatie GRO)"

"Printer storing: Wka bonnen kunnen niet geprint worden. Proces om juistheid van de betalingen te controleren stopt. (Inmiddels wordt hier een tijdelijke applicatie voor gebouwd om dit risico te beperken)"

"Omvallen systeem KGS: het systeem waar de wka betalingen in worden ingevoerd. (Inmiddels wordt hier een tijdelijke applicatie voor gebouwd om dit risico te beperken)"

"SEPA Wka: Kans dat geblokkeerd geld ten onrechte vrijvalt."

"LGS (systeem WKA rapportage bij Cap Gemini): Gegevens WKA rapportage vertoont constant verschillen bij de aanlevering. Hierdoor de gegevens niet meer sluitend en betrouwbaar (zie bij FIOD/fraude onderzoek)".

"Door handmatige karakter van de werkzaamheden bij het WKA-team zijn er regelmatig overneemfouten"

3.2.2 Maatregelen Belastingdienst

Zowel de Belastingdienst als de banken constateerden reeds rond 2005 dat de bestaande processen en systemen sterk verouderd waren en dat voortzetting van de sinds 1982 bestaande werkwijze niet verantwoord was. Om de verouderde processen en systemen te vervangen besloot de Belastingdienst daarom, in het kader van de algehele vernieuwing van de inning- en heffing systemen, het G-rekeningenstelsel te vervangen door een depotstelsel onder eigen beheer.

3.3 Invorderingswet 1990

In 2007 zijn de banken door de Nederlandse Vereniging van Banken (NVB) geïnformeerd over de aanstaande invoering van het depotstelsel, waarvan de invoering toen werd voorzien in 2008. De afspraken welke mede na overleg tussen de Belastingdienst en de NVB hierover werden gemaakt, zijn uiteindelijk in de tweede helft van 2009 vastgelegd in een wijziging van de Invorderingswet 1990 artikel 34, 35 en 57a. Daarin wordt beschreven dat het g-rekeningensysteem en het informele systeem van rechtstreekse stortingen wordt vervangen door een wettelijk systeem van rechtstreeks storten op een vrijwaringsrekening die de Belastingdienst aanhoudt bij een bankinstelling. De mogelijkheid tot vrijwaring van de aansprakelijke derde, zoals vastgelegd in de IW 1990, blijft daarbij gehandhaafd. Een derde die op de vrijwaringsrekening stort ten behoeve van de depotbegunstigde, is gevrijwaard van aansprakelijkheid tot het in depot gestorte bedrag.

Consequentie van deze wetswijziging is dat de gestorte bedragen niet langer op naam van de ondernemer staan zoals bij de G-rekening, doch direct onder beheer van de Belastingdienst komen, waardoor de financieringsbehoefte van de staat met € 600 miljoen zou dalen. Bovendien worden daarmee de huidige WKA-depots beëindigd en kunnen fte-besparingen plaatsvinden binnen het WKA-team als gevolg van de automatisering van de processen. Deze wetswijziging wordt pas van kracht op het moment dat de voorziene technische oplossing is geïmplementeerd.

4. Project Depotservice (DPS)

In 2011 is binnen de Belastingdienst opdracht gegeven verschillende scenario's te onderzoeken voor de inrichting van een nieuw depotstelsel. De gekozen oplossing Depotservice wordt gerealiseerd door het project DPS, dat de DPS-applicatie en de bijbehorende processen, volgens huidige projectplanning, medio 2015 kan opleveren.

4.1 Aanleiding DPS

Als aanleiding van het DPS project werden in de Outline Business Case (OBC) van 27 oktober 2011 drie punten genoemd:

1. De lange doorlooptijd en handmatige verwerking van het ondersteunende proces van de G-rekeningen en WKA-depots.
2. De geautomatiseerde ondersteuning die bestaat uit meerdere verouderde applicaties met beperkte functionaliteit.
3. Juridische onduidelijkheid door het bestaan van twee vormen vrijwarende processen.
4. Als belangrijke randvoorwaarde werd mede op aandringen van de banken de invoeringsdatum vastgesteld op 1 januari 2014. De banken wilden hiermee voorkomen dat de G-rekeningen gemigreerd zouden moeten worden naar de SEPA-systemen.

4.2 Besluitvormingsproces DPS

In de Outline Business Case (OBC) zijn vier scenario's beschreven voor het inrichten van een nieuw depotstelsel. Andere opties zijn niet of slechts beperkt onderzocht. In het voortraject daarvan werd het als een gegeven beschouwd dat het voortzetten van de G-rekeningen geen gewenst scenario was, zonder dat in overleg met de banken is onderzocht onder welke voorwaarden de banken bereid zouden zijn het G-rekeningenstelsel toekomstvast te maken. Blijkbaar is destijds impliciet aangenomen dat dit geen begaanbare weg zou zijn. Tijdens het bestuurlijk overleg tussen de leiding van de Belastingdienst en enkele leden van de adviesraad Betaalvereniging, van 16 juni 2014 werd besloten via een heroriëntatietraject, opnieuw alle mogelijke opties te onderzoeken.

De vier scenario's die in de OBC werden beschreven waren:

1. voortzetten van de huidige WKA-depots.
2. de depotadministratie implementeren in ETPM.
3. de depotadministratie zelf bouwen met het PDO als gebruikers interface.
4. uitbesteden van de depotadministratie en gebruikersinterface.

Op basis van deze OBC en het advies van de Architectenboard Belastingdienst van 27 oktober 2011 werd op 27 november 2011 door het MT/IMB besloten in het Globaal ontwerp Depotstelsel (GO) het scenario 'uitbesteden' uit te werken waarbij de bouw van de depotadministratie (portal, verwerken opdrachten en beheer depot administratie) inclusief de gebruikersinterface door een derde partij zou worden geleverd (dit besluit werd op 30 januari 2012 bekrachtigd door het MT/BD). Alleen voor onderdelen waarvoor de markt geen oplossingen kon bieden diende teruggevallen te worden op maatwerk.

Uit de documentatie blijkt dat de keuze voor het depotstelsel destijds vooral ingegeven werd door financiële baten. Namelijk een rentevoordeel als gevolg van de voorziene kasschuif van circa € 600,- miljoen en een fte reductie bij het WKA-verwerkingsteam. Daarnaast zou met het toen nog lopende ETPM-project de gehele inning- en heffingsystemen vernieuwd worden. Hierdoor bestond de overtuiging dat de Belastingdienst heel goed in staat zou zijn ook de betalingsverkeer functie van de banken in eigen beheer te

nemen. Voortzetting van de WKA-depots werd algemeen beschouwd als onwenselijk. Deze optie is derhalve toen niet verder onderzocht. Het scenario om het depotstelsel te integreren in het project ETPM werd terzijde geschoven vanwege te hoge complexiteit, waardoor het afbreukrisico als te hoog werd ingeschat. Van deze twee scenario's werden geen kostenramingen opgesteld omdat ze werden beschouwd als "niet uitvoerbaar vanwege kosten en planning". Scenario drie, om het depotstelsel in eigen beheer te ontwikkelen en te realiseren, sneuvelde vanwege te beperkt beschikbare ontwikkel- en bouwcapaciteit binnen de Belastingdienst.

Na marktconsultatie waarbij ook alternatieve bancaire oplossingen werden onderzocht, is in 2012 een aanbestedingsprocedure opgestart. Aan deze aanbesteding, welke viel in de categorie softwareoplossingen (i.p.v. financiële services) hebben geen banken deelgenomen. De gunning van deze aanbesteding werd verleend aan de depotservice-oplossing van het automatiseringsbedrijf Centric. Bij deze aanbesteding lag de focus vooral op de IT-oplossing voor het vervangen van de G-rekeningen. Veel aandacht werd besteed aan de operationele en technische eisen zoals beschikbaarheid, integriteit en vertrouwelijkheid. Zo werden hoge eisen gesteld aan de veilige koppeling tussen DPS van Centric en de systemen van de Belastingdienst. Hiervoor is in overleg met de afdeling Centrum voor Infrastructuur en Exploitatie (CIE) inmiddels een veilige FOS-koppeling gebouwd.

Minder aandacht kreeg de integratie van het DPS-systeem in de werkprocessen van de Belastingdienst (Centrale Administratie en regiokantoren). Hoewel deze integratie wel staat genoemd in de DPS-projectopdracht, zijn hierover tijdens de opstart van het project blijkbaar onvoldoende duidelijke afspraken gemaakt. Het gevolg hiervan is dat de toekomstige gebruikers BCA en Belastingen, welke bij de start en ontwerpfase van het project onvoldoende betrokken waren, pas in de eindfase van het project constateerden dat de op te leveren applicatie onvoldoende aansloot op hun bestaande werkprocessen. Vervolgens is in 2014 een detailprocesontwerp opgesteld en hebben de eindgebruikers aanvullende eisen gesteld die inmiddels vertaald zijn in aanvullende Requests for Change (RFC's). Deze hebben vooral betrekking op het verbeteren van de beheersbaarheid van de werkprocessen en het uitvoeren van herstelwerkzaamheden. Maar ook op het stroomlijnen van het aanvraagproces en de transitie van de bestaande G-rekeningen naar de depots. Met name deze beheersingsprocessen verhogen de complexiteit van de DPS oplossing.

Sinds juli 2014 heeft het project extra aandacht gekregen van het senior management hetgeen geleid heeft tot een intensievere en succesvollere samenwerking tussen de betrokken disciplines enerzijds en tussen de Belastingdienst en de leverancier anderzijds. Binnen de stuurgroep bestaat de overtuiging dat de noodzakelijke RFC's (met prioriteit 1) tijdig gerealiseerd kunnen worden, zodat het project conform planning medio 2015 opgeleverd zou kunnen worden. De overige wijzigingen zouden dan gedurende de tweede helft van 2015 uitgevoerd kunnen worden, aldus het project.

Omdat de banken hebben toegezegd de bestaande G-rekeningen tot uiterlijk 1 januari 2016 te blijven ondersteunen, zal de migratie uiterlijk op die datum afgerond moeten zijn. Dit heeft de volgende consequenties:

- De softwarebedrijven dienen voldoende tijd (circa negen maanden) te hebben om hun softwarepakketten aan te passen aan de specificaties van het depotstelsel.
- Om de beoogde transitieperiode te verkorten van een jaar naar een halfjaar is
    - een wetswijziging noodzakelijk
    - nieuwe instroom van uitzendbureaus en ZZP'ers pas mogelijk na 1 januari 2016

4.3 Requirements project DPS

In de start- en ontwerpfase van het project DPS heeft men zich vooral gericht op het definiëren van operationele requirements. In het programma van eisen en wensen dat een van de bijlagen was van het beschrijvend document Openbare Europese Aanbesteding van 21 december 2012, zijn geen eisen en uitgangspunten aangetroffen van strategisch niveau. Zoals bijvoorbeeld uitspraken over de governance van de nieuwe (branchevreemde) betalingsverkeer processen. In het globale ontwerp van het project DPS dat een van de bijlagen was bij het aanbestedingsdocument, werden de volgende uitgangspunten en randvoorwaarden opgenomen:

4.3.1 Generieke kaders

- Zo weinig mogelijk ingrijpende wijzigingen aan de COA (het inningsysteem).
- Voorsorteren op de
    - invoering van ETPM (integraal (uit)betaalverwerkingssysteem),
    - ontvlechting en vernieuwing financiële verantwoording,
    - applicatieve ontvlechting van heffen en innen,
- Zo veel mogelijk gebruikmaken van standaard ‘externe koppelingen’.

4.3.2 Specifieke uitgangspunten DPS

- Per 1 juli 2014 beschikbaar (met een overgangsjaar)
- Voldoet aan wettelijke eisen
- Dienstverlening aan ondernemers blijft gelijkwaardig.
- Betrouwbare toegang via E-herkenning met betrouwbaarheidsniveau 2+.
- Binnen DPS geen extern geldverkeer. De gestorte bedragen staan op de vrijwaringsrekening van de Belastingdienst.
- Betalingsopdrachten vanuit depot sluiten aan op reguliere betaalstromen aan de Belastingdienst.
- Actuele verklaring van Third Party Mededeling van de dienstaanbieder, dat alle aan kwaliteitseisen (opzet, bestaan en werking) is voldaan.

4.3.3 Bedrijfseisen

Het globaal ontwerp beschrijft onder de paragraaf bedrijfseisen de eisen die gesteld worden aan informatie, proces, beveiliging en organisatie.

- Onder informatie worden eisen gesteld aan het depotnummer, de bewaartermijn van de gegevens, inzicht in actuele klantgegevens en financiële rapportage.
- De proceseisen beschrijven dat DPS dient te voldoen aan de wetgeving, ontworpen moet zijn volgens de IMB-architectuur, de aansluiting op huidige processen, behandel-termijnen, geautomatiseerde signalering van uitval en uitvoerbaarheid van uitvalprocessen.
- De beveiligingsrequirements beschrijven dat DPS en koppelingen voldoen aan de normen voor informatiebeveiliging, ISO 27001, de autorisatie van toegang en uitvoeren van ambtshalve handelingen, de E-herkenning en voorwaarden blokkade van depots.
- De organisatie-eisen beschrijven de rollen en verantwoordelijkheden van de Belastingdienst en de leverancier.

4.3.4 Gebruikerseisen

De gebruikerseisen beschrijven de eisen van de depothouders

- Deze gebruikerseisen beschrijven dat ondernemers er belang bij hebben dat reconciliatie plaatsvindt, opdracht tot meerdere betalingen vanuit eigen financiële pakket mogelijk is, vergelijkbare functionaliteit als internetbankieren mogelijk is in zowel

Nederlandse als Engelse taal, een online helpfunctie beschikbaar is, dat de functionaliteit 7x24 uur beschikbaar is, meerdere kanaalkeuzen beschikbaar zijn voor het aanvragen van een depot.

4.3.5 Beheereisen
De beheereisen zijn gesplitst in functioneel en technisch beheer.

- Voor functioneel beheer moeten bestaande beheerafspraken worden aangepast, een Service Level Agreement (SLA) met de leverancier opgesteld worden en telefonische ondersteuning voor Belastingdienst medewerkers beschikbaar zijn tijdens kantooruren.
- Bestaande afspraken voor het exploitatiebeheer moeten worden aangepast en vastgelegd in een SLA met de leverancier.

4.3.6 Kwaliteitseisen
Bij het beschrijven van de kwaliteitseisen is gebruik gemaakt van de indeling volgens ISO 9126 standaard (tegenwoordig vervangen door ISO 25010). Deze beschrijven de eisen op het gebied van de functionaliteit, betrouwbaarheid en onderhoudbaarheid van software-applicaties. De kwaliteitseisen zijn in detail uitgewerkt en SMART gemaakt toegevoegd aan het Globale ontwerp en meegenomen als bijlage in de aanbestedingsprocedure.

4.4 Werking DPS

De opdrachtformulering van het project DPS luidde destijds:

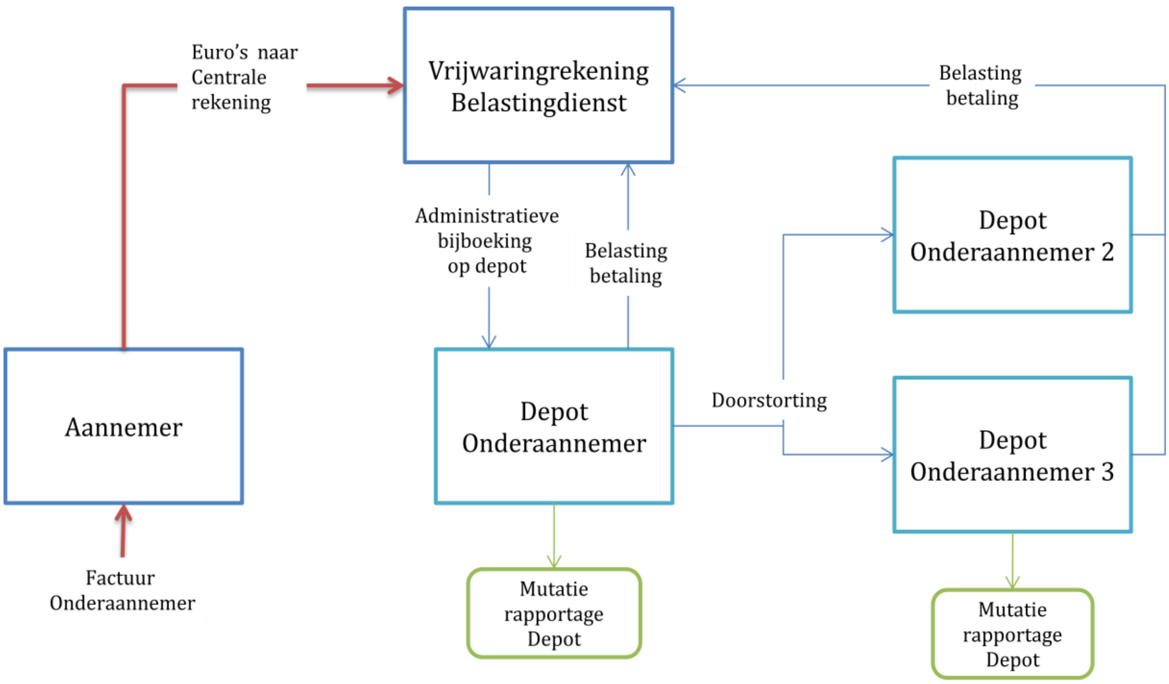
- opleveren van de benodigde projectmanagement documenten,
- ontwerpen en bouwen van de aansluiting van de depotservice op alle relevante systemen van de betrokken raakvlakken,
- implementatie van het nieuwe depotstelsel in alle relevante werkprocessen bij BCA, de belastingkantoren en de BELTEL,
- beheerste transitie van de WKA depots en G-rekeningen naar de depotservice,
- invulling van de interne en externe communicatie.

De Depotservice-applicatie zoals door het project DPS wordt ontwikkeld, biedt een internetbank rekeningcourantoplossing waarin de depots op naam van de (onder)aannemers worden geadministreerd. Indien een aannemer een met zijn onderaannemer overeengekomen deel van de factuur stort op de centrale vrijwaringsrekening van de Belastingdienst, onder vermelding van factuurnummer en depotnummer van de onderaannemer, wordt het betreffende bedrag administratief bijgeboekt op het depot van de onderaannemer. Deze kan hiermee zijn belasting (LB/OB) betalen of hij kan een bedrag doorstorten naar een depot van een andere onderaannemer. Ondernemers hebben met behulp van E-herkenning toegang tot hun depot in DPS voor het raadplegen van mutaties en saldo en het initiëren van overboekingen.

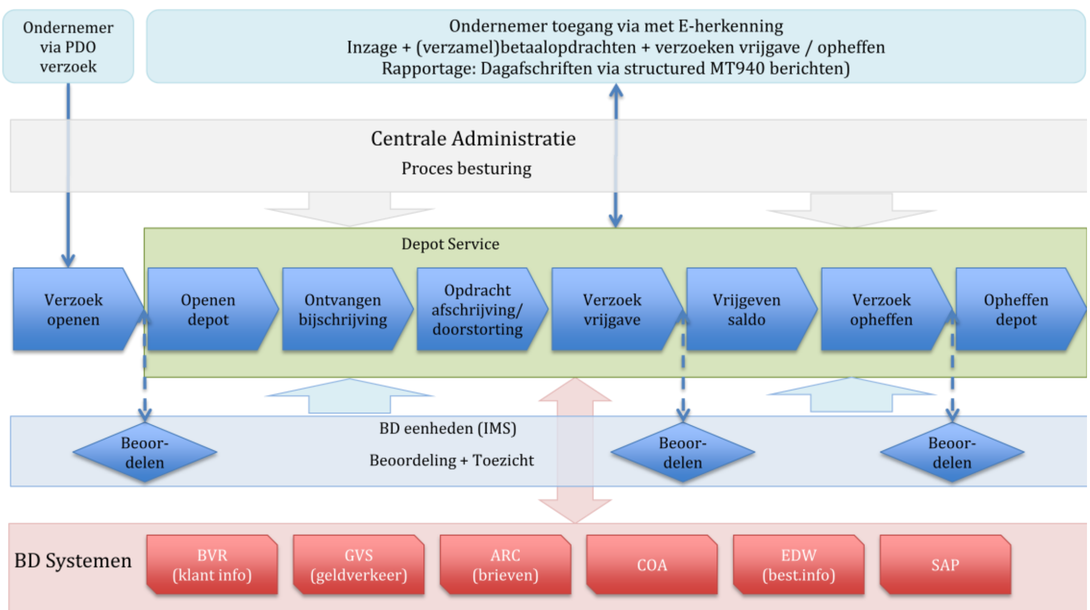
Op die wijze kunnen ondernemers ook rechtstreeks in DPS, verzoeken indienen voor deblokkering/vrijgave van saldi en voor het opheffen van hun depot. Deze verzoeken worden vervolgens door DPS doorgeleid naar de betreffende medewerker die de beoordeling uitvoert. Indien een deblokkeringsverzoek wordt goedgekeurd, wordt het bedrag via een ambtelijke overboeking afgeboekt van het depot en na verrekening met eventuele openstaande vorderingen overgeboekt naar de vrije rekening van de ondernemer. De Belastingdienst heeft aan de ondernemingen toegezegd dat de afhandeling van deze deblokkeringsverzoeken standaard binnen 5 dagen wordt uitgevoerd, tenzij aanvullend veldonderzoek nodig wordt geacht.

Schematische weergave Depotservice oplossing

- Aannemer betaalt het belastingdeel van de factuur rechtstreeks naar de vrijwaringsrekening van de Belastingdienst onder vermelding van het depotnummer en factuurnummer in het vrije omschrijvingveld.
- Het bedrag wordt administratief bijgeboekt op het depot dat de onderaannemer aanhoudt bij de Belastingdienst.
- De onderaannemer kan vanaf zijn depot betalingen uitvoeren naar de Belastingdienst voor het betalen van zijn LB/OB of naar andere depothouders (doorstortingen).
- Rapportage van mutaties op het depot via een MT940/CAMT bericht.



Schematische weergave van DPS in het primaire proces



4.5 Voordelen DPS

- Kosten voordelen.
  - Kasschuif van € 600 miljoen naar de Belastingdienst.
  - Fte besparing WKA-team.
  - Gratis depot voor ondernemers.
- Efficiency verbetering.
  - Papieren- en handmatige proces gedigitaliseerd.
  - Verouderde systemen worden vervangen door nieuwe DPS-systemen.
  - Huidige WKA-depots worden beëindigd.
  - Eén leverancier, waardoor snellere communicatie met de Belastingdienst mogelijk.
- Vermindering frauderisico.
  - Meer grip op betaalstromen van depots door Belastingdienst (ambtshalve vrijgave, blokkeren depot, terugboeken onterechte overboekingen tussen depots, etc).
  - Beter toezicht door actueel inzicht in de mutaties en saldi van de depots.
- Betere dienstverlening voor ondernemers.
  - Deblokkeringstermijn teruggebracht naar 5 werkdagen (tenzij veldonderzoek nodig wordt geacht).
  - Ondernemer ontvangt consignatie rentevergoeding op het depotsaldo.
  - Betaalde belasting staat direct op de rekening van de belastingdienst (in huidige situatie bancair verkeer + GVS)
  - Bij het doorstorten naar andere depots staat het geld direct op de tegenrekening.

4.6 Nadelen DPS

- Toename foutkans overboekingen door vermelding depotnummer in vrije omschrijvingsveld.
- Verlenging doorlooptijd waarop bijboeking vanaf een vrije rekening op een depot wordt gemeld aan depothouder.
- Ondernemers moeten E-herkenning aanschaffen indien nog niet in hun bezit.
- Ondernemers moeten werken met nieuw depotnummer. Bestaande gebruikers van een G-rekening of WKA-depot krijgen een depotnummer aangereikt.
- Softwarebedrijven moeten hun administratiepakketten aanpassen.
- Mogelijkheid van rentecompensatie voor ondernemers bij banken vervalt.
- Belastingdienst wordt verantwoordelijk voor de betalingsverkeer operations.
- Complexiteit van het systeemlandschap van de Belastingdienst neemt toe door koppeling van externe pakket DPS aan de kernsystemen van de Belastingdienst.
- Eén leverancier, waardoor sprake is van minder marktwerking.

4.7 Risico's DPS

Via gesprekken met betrokkenen en het bestuderen van relevante projectdocumentatie is een kwalitatieve risicobeoordeling opgesteld zoals hieronder beschreven.

4.7.1 Strategische risico’s

Met de oplossing zoals door het project DPS wordt gerealiseerd, wordt de Belastingdienst eindverantwoordelijk voor de betalingsverkeer operations van alle boekingen welke plaatsvinden naar depots en tussen depots onderling. Inclusief de klantbehandeling en de verantwoordelijkheid voor het traceren en herstellen van de foutieve overboekingen. Dit is

een nieuwe rol die tot nu toe door de banken werd uitgevoerd via het uitgeven en beheren van de G-rekeningen. Daarnaast worden bij de DPS-oplossing, in afwijking van de strategische uitgangspunten, de bedrijfskritische betalingsverkeerprocessen door derden buiten de Belastingdienst uitgevoerd en wordt betalingsverkeerdata extern opgeslagen.

4.7.2 Operationele risico's

Met DPS wordt de Belastingdienst verantwoordelijk voor de beschikbaarheid, integriteit en vertrouwelijkheid van de operationele betalingsverkeerprocessen en -gegevens. Omdat de processen echter extern gehost worden stelt dit extra strenge eisen aan de inrichting en monitoring van de systemen en processen.
DPS is een standaard InternetBank omgeving die gekoppeld moet worden aan de reguliere bedrijfsprocessen en systemen van de Belastingdienst. Om de beheersbaarheid van de betreffende bedrijfsprocessen te garanderen, zijn additionele besturingsprocessen vereist. Extra aandacht moet daarbij besteed worden aan de efficiënte procesbesturing van de verzoeken van ondernemers, zoals aanvragen, vrijgave van saldi en opheffen van depots. Maar ook aan het traceren en herstellen van foutieve en onbekende boekingen van en naar depots. Deze aanvullende processen zijn inmiddels gedefinieerd en beschreven in de verschillende RFC's. Gezien de grote impact daarvan wil het project DPS deze RFC's gefaseerd implementeren.

4.7.3 Betrouwbaarheid van de verantwoording

Voor DPS zijn door het project aparte boekingsgangen ontworpen voor de financiële verantwoording van het betalingsverkeer van en naar de depots. Dagelijks ontvangt het SAP systeem geaggregeerde journaalposten van alle boekingen die hebben plaatsgevonden. Voor de verwerking van LB/OB-betaalopdrachten is een koppeling aangelegd tussen DPS en de centrale inningadministratie COA. Onderlinge transacties tussen depots worden niet gemeld aan SAP, maar geadministreerd op het interne grootboek van DPS. Vanuit Bedrijfsvoering zijn hiervoor eisen gesteld aan de inrichting van ordelijk financieel beheer. De behandelaar kan alle transacties monitoren en in geval van frauderen het depot blokkeren en de transactie weer teniet doen.

4.7.4 Compliancy

In het bestaande G-rekeningenstelsel dat door de banken wordt uitgevoerd, staan de banken onder toezicht van DNB en dienen zij te voldoen aan de wettelijke eisen van de Wet financieel toezicht. Op verzoek van DG-Bel heeft DNB onderzocht of de Belastingdienst voor het depotstelsel een bankvergunning nodig heeft. Dit blijkt niet het geval te zijn omdat geen sprake is van het aantrekken van opvorderbaar geld.

4.7.5 Kans op fouten neemt toe

Aannemers moeten bij overboekingen ten laste van hun vrije rekening naar de vrijwaringsrekening van de Belastingdienst het factuurnummer en het depotnummer van de onderaannemer beiden in het vrije omschrijvingveld vermelden. Omdat hierop geen controle plaatsvindt door de debetbank zal dit leiden tot 'verschrijvingen' en derhalve tot foutieve overboekingen, welke op een zogenoemde 'puzzelrekening' komen en vervolgens handmatig toegewezen moeten worden. Met het toenemen van het aantal onbestemde betalingen zal tevens de behandeltijd van dit zoekproces toenemen. Dit leidt tot extra vragen en mogelijk tot het opleggen van onterechte boetes en klachten van ondernemingen omdat men te laat geïnformeerd wordt over bijschrijvingen. Softwarepakketten voeren wel een controle uit op de juistheid van het depotnummer via de zogenaamde mod-11 proef.

4.7.6 Fraudecontrole blijft noodzakelijk

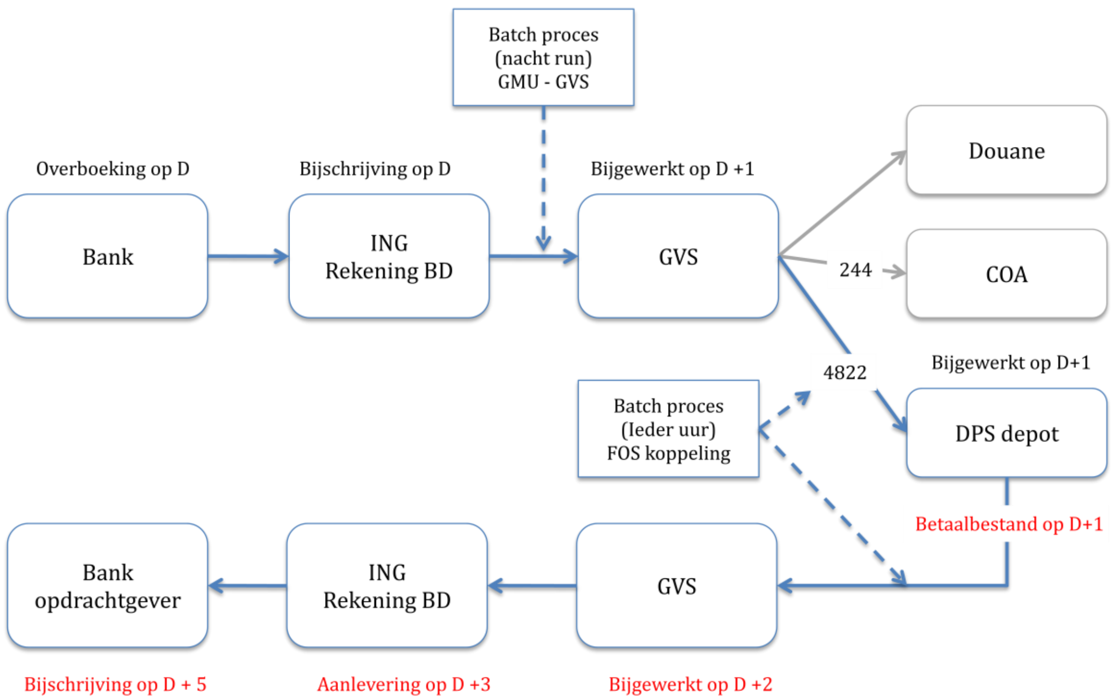
Net als bij het huidige G-rekeningenstelsel zal bij de DPS-oplossing controle moeten plaatsvinden naar mogelijke fraude welke zich in verschillende varianten kan voordoen bij doorstortingen en verzoeken om vrijgave/deblokkering van depotgelden. De beoordeling van het toekennen van een aanvraag, het monitoren van doorstortingen en het beoordelen van verzoeken om vrijgave, blijven derhalve noodzakelijk. Doordat de Belastingdienst-medewerkers echter op dagbasis inzicht hebben in de mutaties en saldi van de depots, kan men de controle uitvoeren op basis van actuelere gegevens en daardoor adequater optreden dan in de huidige situatie, waardoor de fraude beperkt kan worden.

4.7.7 Snelheid overboekingen wijzigt

Bijschrijvingen vanaf een vrije rekening zijn na een werkdag zichtbaar op het depot. Dit in tegenstelling tot de huidige G-rekening, waar de onderaannemer dezelfde dag geïnformeerd wordt over een bijschrijving. (Mits de opdracht door debiteur voor cut-off tijd is gegeven). Indien een overboeking niet kan worden bijgeboekt op een depot, bijvoorbeeld als gevolg van een onjuiste omschrijving, dan ontvangt de debiteur het bedrag pas na vijf werkdagen op zijn vrije rekening retour. Bij G-rekeningen is dat de volgende werkdag. Bij het doorstorten naar andere depots staat het geld direct op de tegenrekening. (75 % van de afboekingen).

Schematische weergave doorlooptijd betaalopdrachten

- als gevolg van batchverwerking treedt 1 werkdag vertraging op tussen het moment van overboeken en het moment waarop de depothouder de bijschrijving op zijn depot krijgt gerapporteerd.
- bij foutieve boekingen is sprake van 5 werkdagen voordat de opdrachtgever het bedrag retour heeft ontvangen.



4.8 Maatregelen DPS

Door de leverancier zijn in nauwe afstemming met de specialisten van de Belastingdienst, de nodige maatregelen genomen om de operationele risico's zo veel mogelijk te beperken. Naast de standaard technische oplossingen zoals bijvoorbeeld een veilige FOS-koppeling

tussen DPS en de Belastingdienstsystemen, hanteert Centric voor het beoordelen van financiële transacties (betaling vanuit depot, deblokkeren en opheffen depot) het zesogenprincipe, waarbij drie verschillende personen de transactie dienen te controleren. In één van de wijzigingsverzoeken wordt overigens door het project voorgesteld deze controles terug te brengen tot 1 à 2 personen, hetgeen het frauderisico zal doen toenemen. Tijdens nader overleg heeft Centric een aantal additionele maatregelen voorgesteld ter ondervanging van een tweetal volgens hen niet acceptabele risico's. Aanvullend heeft men nog een voorstel aangeleverd ter simplificering van de inrichting van DPS. Deze voorstellen worden echter niet overgenomen door het project.

4.8.1 Verminderen foutieve overboekingen

De belangrijkste oorzaak van het verwachte grote aantal foutieve overboekingen naar depots, wordt veroorzaakt door een onjuist of ontbrekend depotnummer. De debiteur dient bij een overboeking ten gunste van de vrijwaringsrekening van de Belastingdienst, het depotnummer van de onderaannemer en het factuurnummer te vermelden in het vrije omschrijvingveld. Omdat het depotnummer moet voldoen aan een modulus 11 proef, vindt wel controle plaats bij geautomatiseerde invoer via administratiesystemen.
Centric stelt echter voor aan de vrijwaringsrekening bij ING, waarlangs de stortingen naar de depots zullen plaatsvinden een of meerdere Belastingdienst eigen reeksen (IBANnummers) te reserveren. Hierdoor zal aan elk depot binnen DPS een uniek IBAN-nummer worden gekoppeld, die de depotbegunstigde (de depothouder) dan als depotrekeningnummer kan gebruiken bij stortingen, doorstortingen en betalingen vanaf een vrije rekening. Bij het koppelen van eigen IBAN nummers aan de vrijwaringrekening, gebruikt de opdrachtgever of de Depothouder het IBANnummer van het depot in het daarvoor bestemde bankrekeningnummerveld, waarbij alleen het factuurnummer of andere vrijwaringsindicatie in het omschrijvingveld wordt vermeld (zoals nu bij de g-rekeningen).

Reactie Belastingdienst (B/CA):
Vanuit betalingsverkeer bezien, wordt geadviseerd deze keuze zeker niet te maken, omdat de oplossing nog zeker geen proven technology betreft. (Er vindt echter binnen het project nog overleg plaats over deze door Centric voorgestelde maatregel.)

4.8.2 Vermindering vertraging in de verwerkingsnelheid

De verwerkingssnelheid van overboekingen wordt negatief beïnvloed door de batchprocessen van het Geld Verkeer Systeem (GVS) en de FOS-koppeling tussen DPS en de Belastingdienst. Om deze vertragingen te beperken stelt Centric voor om GVS tussen DPS en de ING uit te halen. Door DPS zelf rechtstreeks aan de betaalfabriek van de ING te hangen, leidt dat volgens Centric tot een versnelde bijna "online" verwerking van transacties binnen DPS.

Reactie Belastingdienst (B/CA):
Een rechtstreekse verbinding tussen DPS en ING (dus niet via GVS) wordt sterk afgeraden. Juist door GVS is het als Belastingdienst mogelijk om de betaalstroom te beheersen en in control te zijn. GVS is dè poort naar de bancaire wereld. In de architectuur wordt dit dan ook zichtbaar doordat alle in- en uitgaande betalingen via 1 kanaal worden gecommuniceerd. De zeer beperkte stroom true international betalingen (<0,001%) die via een alternatief proces worden geïnitieerd, zullen in 2015 ook hierin worden ondergebracht. Een extra kanaal is dan ook zeer ongewenst (los nog van de contractuele afspraken die hierover met ING zijn gemaakt). Wel is het mogelijk om de berichtenstroom als intradagberichten bijvoorbeeld MT942 via GVS naar DPS te laten verlopen. De vertraging die optreedt is dan zeer beperkt.

4.8.3 Vereenvoudiging inrichting DPS

Voor verdere simplificering van de inrichting van DPS en om de gangbare praktijk bij de Belastingdienst te handhaven stelt Centric tevens voor dat LB/OB-betalingen uit DPS op de oude gangbare manier alleen naar de betreffende bankrekeningen van de Belastingdienst bij de ING zouden moeten plaatsvinden. Dit in plaats van deze via de nieuw op te zetten interne DPS/COA-koppelingen te laten lopen. Daardoor zouden de aanpassingen van de oude COA en achterliggende BD-systemen en de aanpassing van de processen van heffing en inning uitgesteld en in elk geval minder groot kunnen worden.

Reactie Belastingdienst (B/CA):
Betalingen vanuit het depot via het reguliere betalingsverkeer laten verlopen in plaats van het opzetten van een interne koppeling DPS/COA wordt sterk afgeraden. Dat zou betekenen dat de Belastingdienst geld op de geldmarkt zou moeten inkopen om vervolgens naar een ander eigen bankrekeningnummer over te maken, om het geld vervolgens weer te moeten gaan verkopen. Daarbij zal de boekdatum in dit geval uitkomen op ‘D+3’, terwijl in het geval van een interne koppeling de boekdatum ‘D’ is. De koppeling tussen DPS en COA is inmiddels door het project gerealiseerd.

4.8.4 Onderzoek Auditdienst Rijksoverheid

Met de Audit Dienst Rijk (ADR) zijn afspraken gemaakt om een tweetal onderzoeken uit te voeren naar de risico’s van DPS, te weten:

- In hoeverre de op te leveren dienst depotsetlsel maatregelen bevat voor het waarborgen van betrouwbaarheid van de mutaties in het depotstelsel en de stand van de individuele posities van de vrijwaringsrekening van bedrijven.

De ADR doet een aantal aanbevelingen om de onderzochte documenten, zoals het Procesontwerp Inning, te completeren met ontbrekende gegevens. In dat kader adviseert ADR:

- De financiële feiten juist en volledig op te nemen en te waarborgen dat deze integraal in de bouw cq. Inrichting van het systeem DPS worden opgenomen.
- Een risico-analyse per proces op te nemen in het ontwerp en de daarbij behorende beheersmaatregelen te definiëren.
- In het ontwerp voor alle processen aan te geven door welke rol deze wordt uitgevoerd.
- Het ontwerp zodanig aan te passen dat duidelijke functiescheiding wordt gerealiseerd tussen “voorstel wijzigen depot” en de “autorisatie wijzigen depot”.
- In het ontwerp invulling aan de bedrijfsregels en parameters te geven, waarmee voldoende richting wordt gegeven aan de bouw en inrichting van het depotstelsel.
- De beheersaspecten te beschrijven zodat op basis hiervan een adequate inrichting van het Depotstelsel kan plaatsvinden.

Het project, bij monde van IMB en B/CA heeft in een reactie op deze bevindingen aangegeven dat het Procesontwerp Inning inderdaad nog niet volledig is omdat het nog in bewerking is. Men zal de bevindingen zo veel mogelijk meenemen in de definitieve versie van dit ontwerp.

5. Alternatieve oplossing G-rekening 2.0

Met de specialisten van de Belastingdienst en de banken is uitvoerig gesproken over mogelijke alternatieve oplossingen waarmee de vrijwarende storting op een efficiënte en duurzame wijze gerealiseerd zou kunnen worden. Allereerst is nagegaan op welke wijze deze problematiek in andere landen wordt opgelost. Vervolgens is een aantal opties onderzocht op de consequenties en op de voor- en nadelen. De alternatieve oplossing G-rekeneningen 2.0 welke het beste voldoet aan de requirements, is voor zover mogelijk in het krappe tijdsbestek van dit onderzoek nader uitgewerkt en voorzien van een globale impactanalyse. De overige alternatieve oplossingen zijn slechts op hoofdlijnen onderzocht en opgenomen in de bijlage 6.

5.1 Aanleiding G-rekeningen 2.0

De Belastingdienst heeft sinds 2007 naar de banken gecommuniceerd dat de G-rekeningen zouden worden vervangen door het depotstelsel. Omdat de beoogde implementatie zou liggen voor de invoering van SEPA hebben de banken uitsluitend de noodzakelijke aanpassingen aangebracht, maar zijn de G-rekeningen doorgaans niet meegenomen in de SEPA-migratieprojecten en derhalve niet toekomstvast gemaakt. In verband met vertraging van de geplande oplevering van het depotstelsel, heeft de Belastingdienst de banken meerdere keren verzocht de G-rekeningen nog langer te blijven ondersteunen. In het kader van het heroriëntatie-onderzoek is gebleken dat de banken bereid zijn mee te werken aan de realisatie van de oplossing G-rekeningen 2.0 als alternatief voor DPS.

5.2 Werking G-rekeningen 2.0

Een alternatieve oplossing voor het realiseren van vrijwarende stortingen is de toekomstvaste en efficiënte inrichting van het G-rekeningenstelsel, waarbij het huidige, veelal papieren proces wordt vervangen door een geautomatiseerde oplossing die mogelijk gefaseerd kan worden ingevoerd. Net als bij de DPS oplossing zullen de huidge WKA-depots hiermee kunnen worden beëindigd. In bijlage 1 worden de processtappen op hoofdlijnen beschreven, alsmede de consequenties hiervan voor de verschillende stakeholders.

5.3 Voordelen G-rekeningen 2.0

- Geen transitie nodig.
    - Ondernemers behouden hun bestaande G-rekening.
    - Softwarebedrijven hoeven geen aanpassingen uit te voeren.
    - Ondernemers behouden eventuele rentecompensatie bij hun bank.
    - Doorlooptijden van betalingen naar G-rekeningen blijven gelijk.
    - Belastingdienst en banken hoeven G-rekeningen niet om te zetten naar depots.
- Verantwoordelijkheden blijven gelijk en sluiten aan op de kerntaken.
    - Betalingsverkeer operations blijft de verantwoordelijkheid van de banken.
    - Beoordeling verzoeken en toezicht blijft verantwoordelijkheid Belastingdienst.
    - Geen contracten voor technisch en functioneel beheer met derden nodig.
    - Geen nieuwe aanbesteding nodig.
- Verbetering van bestaande proces.
    - Huidige papieren aanvraagproces wordt vervangen door een geïntegreerd en geautomatiseerd proces.
    - Doorlooptijd van het deblokkeringsproces kan conform DPS tijdlijnen teruggebracht worden tot 5 werkdagen.
    - Huidige WKA-depots worden beëindigd.
- Beter toezicht mogelijk door actueel inzicht in rekeninginformatie op dag basis.
    - WKA rapportage vervangen door de reguliere rapportage (MT940/CAMT).

5.4 Nadelen G-rekeningen 2.0

- Investeringen
    - Belastingdienst dient huidige handmatige WKA-verwerkingsproces en WKA-rapportage te automatiseren.
    - Banken dienen G-rekeningen in nieuwe SEPA-systemen onder te brengen.
    - Contract met Centric dient ontbonden te worden.
    - Software bedrijven dienen mogelijk gecompenseerd te worden voor de investeringen op basis van de afgegeven specificaties door de Belastingdienst.
    - Afschrijven huidige investeringen in DPS.
- Wetswijziging noodzakelijk
    - Aanpassing van de uitvoeringsregeling.
    - Bij een keuze voor een wettelijk pandrecht, dient dit opgenomen te worden in de IW1990. Dit vraagt dus om een wetswijziging.
    - Bij een keuze voor een automatische incasso zonder storneringsmogelijkheid, dient dit ook te worden vastgelegd in de regelgeving.
- Herstelwerkzaamheden noodzakelijk.
    - Door DPS project aangebrachte systeemwijzigingen dienen hersteld te worden.
    - Koerswijziging uitleggen aan politiek en andere stakeholders.
    - Herprioritering van de ontwikkel –en implementatieagenda van de Belastingdienst.
- Minder grip van Belastingdienst op financiële stromen.
    - Alleen ambtelijk ingrijpen in G-rekeningen mogelijk indien toepasding van de zakelijke incasso ingericht wordt voor de G-rekeningen.
    - Rentevoordeel Belastingdienst verdwijnt.
- Imago Belastingdienst
    - Indien het huidige project DPS wordt gestopt zal extra aandacht geschonken moeten worden aan:
        - de motivatie van de medewerkers die jarenlang aan dit project hebben gewerkt.
        - de communicatie naar de markt waarin de strategische keuze wordt toegelicht.

5.5 Risico's G-rekeningen 2.0

Onderstaand worden de verschillende risico's van deze alternatieve oplossing beschreven. Indien gekozen wordt voor deze optie zal tijdige realisatie een belangrijk projectrisico zijn. Alleen indien het project dat deze oplossing dient te realiseren de hoogste prioriteit krijgt, is implementatie op 1 januari 2016 mogelijk. Dit betekent een noodzakelijke herweging van de projectenportefeuille Inning voor 2015.

5.5.1 Strategische risico's

De bank blijft bij G-rekeningen 2.0 verantwoordelijk voor het betalingsverkeer, terwijl de Belastingdienst verantwoordelijk blijft voor het beoordelen van verzoeken voor deblokkering en opheffen van een G-rekening, alsmede voor het toezicht op het gebruik van de G-rekeningen. De bestaande verouderde systemen en lokale applicaties worden vervangen door een centrale G-rekeningen administratie.

5.5.2 Operationele risico's

Beschikbaarheid (tijdigheid, continuïteit en robuustheid)

De ondernemer meldt zich voor alle verzoeken, zoals het aanvragen van een nieuwe G-rekening, het vrijgeven van saldi (deblokkeren) en het opheffen van een G-rekening aan via zijn Persoonlijk Domein Ondernemer op de site van de Belastingdienst. Dit betekent dat

deze verzoeken ter beoordeling binnen de Belastingdienst geleid moeten worden naar de juiste persoon/ afdeling. De beoordelingsresultaten dienen vervolgens gecommuniceerd te worden met de ondernemer en zijn bank. Hiervoor dienen workflowprocessen alsmede veilig en digitaal berichtenverkeer tussen Belastingdienst en bank ingericht te worden. Voor het raadplegen van zijn G-rekening en voor het initiëren van betaalopdrachten meldt de ondernemer zich net als in de huidige situatie, aan via de site van zijn eigen bank met behulp van de reguliere inlogtokens. Dit heeft als consequentie dat de verwerking conform de reguliere betalingsverkeer tijdlijnen verloopt. Verzoeken voor deblokkering doet de ondernemer via zijn Persoonlijk Domein Ondernemers (PDO) van de Belastingdienstsite. Dit digitale verzoek verkort de doorlooptijd met twee tot drie dagen, ten opzichte van de huidige papieren aanvraag.

Integriteit (juistheid, volledigheid en geautoriseerdheid van transacties)
Doordat ondernemers bij het overboeken van bedragen vanaf hun vrije rekening naar een G-rekening van een onderaannemer, het G-rekeningnummer dienen in te voeren, vindt direct bij de debetbank een controle plaats of het een bestaand IBAN is. Overigens zonder dat wordt gecontroleerd of het IBAN behoort bij de beoogde onderaannemer. De banken dienen er, net als in de huidige situatie zorg voor te dragen dat bij overboekingen ten laste van een G-rekening, de tegenrekening uitsluitend een andere G-rekening of een rekening van de Belastingdienst is. De Belastingdienst dient te controleren of belastingbetalingen vanaf een G-rekening betrekking hebben op het gekoppelde LB/OB-nummer. Hiertoe dient zij een overboeking die afkomstig is van een G-rekening te herkennen.

Vertrouwelijkheid (geautoriseerde toegang, geen lekken van informatie)
De toegang van de ondernemer tot zijn G-rekening vindt plaats via de site van de eigen bank met behulp van reguliere inlogtokens. Toezicht op het gebruik van de G-rekeningen door de Belastingdienstmedewerkers vindt plaats aan de hand van reguliere rapportages (in format MT940/CAMT berichten) welke door de banken op dagbasis beschikbaar worden gesteld. Deze reguliere rapportage op dagbasis vervangt de huidige maandelijkse WKA rapportage, zodat de regiomedewerkers t.b.v. toezicht op de G-rekeningen de beschikking hebben over actuele gegevens. Hiervoor dient een applicatie ontwikkeld te worden.

Procesbesturing (workflow werkvoorraad, inzicht in status van verzoeken en mutaties, werkvoorraad en behandeltijden)
De Belastingdienst dient processen in te richten om de juiste routering van verzoeken te realiseren. Zowel naar medewerkers die de beoordeling uitvoeren, als naar de banken die op basis van de beoordelingsresultaten bepaalde acties dienen uit te voeren (zoals het openen of opheffen van een G-rekening). Tevens dienen besturingsprocessen ingericht te worden die inzicht geven in de werkvoorraad van verzoeken en de status van betalingsopdrachten. (zie schematische weergave in bijlage 3)

Herstelprocedures (foutieve boekingen en onverschuldigde betalingen)
De autorisatie van overboekingen welke geïnitieerd zijn door de G-rekeninghouder, vindt binnen de banken plaats. Dat betekent dat foutieve boekingen hersteld dienen te worden onder verantwoordelijkheid van de banken in nauwe afstemming met de Belastingdienst. Hiertoe kan gebruik gemaakt worden van de bestaande procedures.

Fraudebeperking (inzicht actuele situatie, rapportages, validaties)
Doordat de banken dagelijks via de reguliere MT940/CAMT berichten rapporteren over alle mutaties en saldi van de onderliggende G-rekeningen hebben de medewerkers van de Belastingdienst welke belast zijn met het toezicht op de G-rekeningen een actueel inzicht in

de saldi en mutaties op deze G-rekeningen. Om gestructureerde analyse te kunnen uitvoeren en bijvoorbeeld queries te kunnen draaien, zullen de rapportage gegevens verzameld en samengevoegd moeten worden in een te ontwikkelen database/applicatie.

5.5.3 Betrouwbaarheid van de verantwoording

De financiële verantwoording van boekingen tussen de G-rekeningen en van vrije rekeningen naar G-rekeningen, vindt binnen de banken plaats. De verantwoording van de betaalstromen van banken richting de Belastingdienst voor het doen van belastingbetalingen vindt plaats via Geldverkeer systeem volgens de reguliere processen.

5.5.4 Compliancy

De G-rekeningen worden gehouden door de banken die onder toezicht staan van DNB. De Belastingdienst blijft verantwoordelijk voor de beoordeling van de verzoeken en de inning van de belastingen. Banken richten de validatie voor betalingen ten laste van G-rekeningen zo in dat er geen sprake is van ‘IBAN-discriminatie’. Gecontroleerd wordt of de 10^{e} en 11^{e} positie in de IBAN een 9 bevat, in combinatie met de BIC van de deelnemende banken.

5.5.5 Projectrisico

Realisatie van deze oplossing vergt een aantal aanpassingen bij de Belastingdienst en de banken. De Belastingdienst dient een project in te richten waarin diverse disciplines vertegenwoordigd zijn. Omdat het project meerdere Informatie Management onderdelen binnen de Belastingdienst raakt, bestaat er een reëel gevaar dat zo’n project vertraging oploopt. Alleen als dit project de hoogste prioriteit krijgt, zal een tijdige realisatie mogelijk zijn, volgens de specialisten van de Belastingdienst die de globale impactanalyse hebben opgesteld.

De banken dienen de G-rekeningen en de vereiste validatie van betalingen, onder te brengen in hun SEPA-systemen. Daarnaast dienen zij de bestaande maandelijkse WKA-rapportage te vervangen door een rapportage op dagbasis via het aanleveren van MT940/CAMT berichten. Omdat de Belastingdienst tot nu toe naar de banken heeft gecommuniceerd dat het G-rekeningenstelsel vervangen zou worden door het depotstelsel, hebben de banken het toekomstvast maken van de G-rekeningen niet meegenomen in hun SEPA projecten. Indien de Belastingdienst nu zou kiezen voor deze optie dienen de banken alsnog via nieuwe projecten de G-rekeningen onder te brengen in de SEPA systemen. Dit vergt:

- herprioritering van de IT-projectenkalender binnen de banken opdat dit project de hoogste prioriteit krijgt.
- extra investeringen in de vorm van eenmalige projectkosten voor het doorvoeren van de wijzigingen. Uitgangspunt van de banken is dat de Belastingdienst deze investeringen voor haar rekening neemt
- extra doorlopende kosten voor het leveren van rekeninginformatie op dagbasis via MT940/CAMT berichten (enkele centen per bericht). .

5.6 Maatregelen G-rekeningen 2.0

Deze realisatie van deze oplossing zal via een nieuw op te starten project bij de Belastingdienst gerealiseerd moeten worden. Daarbij zal zoveel mogelijk gebruik gemaakt moeten worden van de ontwerpbeslissingen zoals deze zijn gemaakt in het DPS-project. Daarnaast zal het juiste regelgevende kader ingericht moeten worden. De banken dienen in nauwe afstemming met de Belastingdienst de benodigde aanpassingen projectmatig te realiseren. Bovendien dienen de banken er zorg voor te dragen dat de G-rekening 2.0 in

voldoende mate wordt aangeboden in een consistente en eenduidige uitvoering van de G-rekening 2.0, inclusief de rapportageverplichtingen aan de Belastingdienst.

5.6.1 Wetgeving aanpassen

Een keuze voor de G-rekening 2.0 heeft verschillende gevolgen op het gebied van de regelgeving. Hierna volgt een inventarisatie van onderwerpen en thema's die in dat verband aan de orde zullen komen.

Niveau van de wet

- Het wetsvoorstel Depotstelsel treedt niet in werking en de wijzigingen worden teruggedraaid.
- De maatregel uit het de Wet aanpak fraude toeslagen en fiscaliteit[3] inhoudende een verplicht depot voor niet-gecertificeerde uitzendbureaus, moet in een wetsvoorstel worden aangepast. De tekst gaat nu uit van een depot. Dat moet vervangen worden door een G-rekening.
- Indien aanvullende wensen en eisen voortvloeien uit het ontwerp van de G-rekening 2.0, zal dat nader onderzoek vergen naar het maatschappelijk en politiek draagvlak en naar overige randvoorwaarden waaraan de G-rekening 2.0 moet voldoen. Deze wensen en eisen zullen mogelijk leiden tot aanpassing in de wetgeving . Voorbeelden van thema's die in dat kader aan de orde zullen komen zijn:
    - Wettelijk pandrecht op het saldo op de G-rekening.
    - Incasso van de G-rekening via een Zakelijke niet storneerbare incasso.

Niveau van de uitvoeringsregeling

- De Uitvoeringsregeling inleners-, keten- en opdrachtgeversaansprakelijkheid 2004 moet worden aangepast:
    - Integratie binnen de huidige bestaande Uitvoeringsregeling Invorderingswet 1990.
    - Vervanging van de driepartijenovereenkomst tussen bank, Belastingdienst en ondernemer, naar een tweepartijenovereenkomst tussen bank en ondernemer bij invoering van een wettelijk pandrecht.
    - Algemene update van de regeling.

5.6.2 Investeringen

De banken en de Belastingdienst hebben op basis van de globale procesbeschrijving een schatting uitgevoerd van de maakbaarheid en haalbaarheid van deze optie. Conclusie van zowel de banken als de Belastingdienst is dat de oplossing zeker maakbaar is, omdat het bij de processen en benodigde systemen gaat om bewezen technologie. Het benodigde budget varieert per bank maar wordt voor het realiseren van de basis functionaliteit waarmee de continuïteit van de G-rekeningen kan worden gegarandeerd ingeschat op ca € 2 miljoen (schatting van de banken die 99% van het aantal G-rekeningen afdekken). De Belastingdienst schat het projectbudget in op € 3,1 miljoen (exclusief de afkoopkosten en herstellen van door DPS aangebrachte wijzigingen). Dit betreft zeer globale ramingen met een grote onzekerheidsmarge. Naast de eenmalige kosten dient rekening gehouden worden met de doorlopende kosten van de rapportage via de MT940/CAMT berichten van enkele centen per bericht. Omdat deze kosten per bank verschillen, zullen de banken zelf moeten besluiten op welke wijze men dit wenst mee te nemen in de tarifering van de G-rekening.

[3] Dit wetsvoorstel maakte deel uit van het Belastingplanpakket 2014.

5.6.3 Gefaseerde implementatie

Omdat er voor de ondernemingen en softwarebureaus geen merkbare wijzigingen optreden is een gefaseerde invoering van deze oplossing mogelijk. Banken kunnen hun G-rekeningen en validatie daarvan in de nieuwe SEPA-systemen onderbrengen zonder dat men direct afhankelijk is van de andere banken of van de inrichting van de Belastingdienstsystemen. Tevens kunnen de banken overstappen van de handmatige WKA-rapportage naar de verzending van de reguliere MT940/CAMT berichten, zodra de Belastingdienst hiervoor een 'ontvangstpunt' heeft ingericht.
De banken stellen als voorwaarde dat de Belastingdienst kan instemmen met een gefaseerde implementatie per bank gedurende een nog nader te bepalen periode, welke voor enkele banken mogelijk doorloopt in 2016. Eventuele consequentie voor de instroom van nieuwe toetreders (niet gecertificeerde uitzendbureaus) zal in onderling overleg bepaald moeten worden.

De Belastingdienst dient twee belangrijke systemen in productie te hebben rond 1 januari 2016, te weten de G-rekeningen administratie (GRA) en het G-rekeningen Transactie Overzicht (GTO). Omdat er een beperkte directe onderlinge afhankelijkheid is kan men de nieuwe systemen gefaseerd implementeren. Bijvoorbeeld te beginnen met het opleveren van het GTO voor het ontvangen en ontsluiten van de MT940/CAMT berichten van de banken, waardoor de kwaliteit van de informatie voor toezicht op de G-rekeningen verbetert. Om de toestroom van toekomstige nieuwe gebruikers van G-rekeningen (ca. 20.000 niet-gecertificeerde uitzendbureaus en 100.000 ZZP'ers) echter op een verantwoorde wijze te kunnen verwerken, zullen eerst de vernieuwde systemen bij de Belastingdienst en de banken geïmplementeerd moeten zijn. De Belastingdienst zal totdat haar bestaande WKA-proces gedigitaliseerd is, blijven werken met de bestaande verouderde systemen en handmatige processen. In het uiterste geval zal men deze werkwijze wat langer moeten voortzetten indien de oplevering van het GRA systeem zou vertragen.

5.6.4 Herprioritering vereist

Bij de Belastingdienst en de banken moet voldoende capaciteit vrijgemaakt worden om de benodigde aanpassingen te bouwen. Ook moet er ruimte gevonden worden in de releaseplanning om de aanpassingen in gebruik te nemen. Gezien de volle IT-agenda's van de banken en de Belastingdienst zal herprioritering absoluut noodzakelijk zijn om de beoogde implementatiedatum van 1 januari 2016 te kunnen realiseren. De banken geven aan dat uitgaande van de globale specificaties zoals in bijlage 1 zijn verwoord, uiterlijk 31 december 2014 de functionele specificaties voldoende gedetailleerd zijn beschreven om op basis daarvan een concreet realisatie-traject bij de banken te kunnen inschatten en inplannen. In die specificaties dient in ieder geval opgenomen te zijn dat de Belastingdienst (tijdelijk) meerdere interfaces dient te ondersteunen voor:

- het aanvraagproces G-rekeningen (zowel mogelijk via het huidige papieren proces als via de te ontwikkelen digitale werkwijze).
- het kunnen verwerken van rapportage formaten MT940 en CAMT53, naast gedurende de overgangsperiode ook de huidige papieren variant.

Het toevoegen van nieuwe functionaliteit, zoals bijvoorbeeld het door de Belastingdienst gewenste incassoproces, is door de banken niet in de eerste oplevering meegenomen.

6. Toetsing DPS en G-rekeningen 2.0

Bij de toetsing van DPS en de alternatieve oplossing G-rekeningen 2.0 aan de requirements, wordt een kwalitatieve risico-inschatting gemaakt vanuit de volgende invalshoeken; 1. de operationele processen, 2. de beheersbaarheid van de bedrijfsprocessen, 3. de financiële verantwoording en 4. de strategische uitgangspunten. Voor het vaststellen van de hoogte van de risico's is gekeken naar de verantwoordelijkheid voor de betreffende onderdelen in relatie tot de directe invloed van de Belastingdienst op deze processen. Van processen waarvoor de Belastingdienst zelf verantwoordelijk is, doch waarop ze geen directe invloed heeft omdat deze zijn uitbesteed, wordt het risico als hoog gekwalificeerd. Indien de Belastingdienst verantwoordelijk is voor processen die men in eigen beheer heeft, wordt het risico als gemiddeld beoordeeld. Indien de verantwoordelijkheid van de processen bij derden ligt volgt de risicobeoordeling laag. Zie voor een schematisch totaaloverzicht bijlage 4.

6.1 Requirements

Bij de aanbesteding van het nieuwe Depotstelsel werden naast uitgebreide operationele eisen tevens de volgende requirements vastgesteld:

- De oplossing diende per 1 januari 2014 conform de wettelijke vereiste beschikbaar te zijn,
- Het proces van het nieuwe Depotstelsel moet ook zoveel mogelijk geautomatiseerd ondersteund worden,
- De aanbiedingen van betalingen (Transacties) moeten zo veel mogelijk aansluiten bij de verwerking van de reguliere stroom van betalingen aan Opdrachtgever.
- De dienstverlening moet in vergelijking met de voormalige G-rekeningen voor ondernemers gelijkwaardig blijven.

6.1.1 Ondernemerseisen

Afstemming met vertegenwoordigers van de ondernemers gaven nadere invulling aan de kwaliteitseisen van de dienstverlening:

- efficiënte eenvoudige oplossing (werd voor DPS oplossing als volgt gedefinieerd)
    - eenvoudig modern systeem aansluitend op de huidige technologie, zoals elektronisch inlezen van betaalopdrachten,
    - eenvoudige reeks depotnummers ter beperking van fouten door onjuist of geen depotnummer bij storting op vrijwaringsrekening,
- snelle verwerking en informatievoorziening (voor DPS nader omschreven als)
    - verwerking van de betaaltransacties vanuit depot dienen met de zelfde snelheid als normale betaaltransacties verwerkt te worden,
    - snel proces van deblokkeren / vrijgeven,
- aansluitend op praktijksituaties
    - een tijdelijke bouwcombinatie moet met een fiscaalnummer een depot aan kunnen vragen,
    - een ondernemer dient gekoppeld te kunnen worden aan een fiscale eenheid,
- ondersteuning beschikbaar
    - er dient een helpdesk functie beschikbaar te zijn voor ondernemers,

6.1.2 Strategische uitgangspunten

Hoewel bij de besluitvorming in het DPS-traject, de financiële baten een prominente rol speelden, is inmiddels sprake van een veranderde (politieke) context. Concentratie op de kerntaken van de Belastingdienst en vermindering van de complexiteit zijn daarbij centrale

thema's. Hierdoor spelen bij de inrichting van nieuwe systemen onderstaande strategische uitgangspunten zoals verwoord door het MT van de Belastingdienst, een bepalende rol. Nieuwe systemen van de Belastingdienst dienen:

- niet te leiden tot verdere toename van de complexiteit van het systeemlandschap,
- een robuuste inrichting van foutpaden te garanderen,
- bij voorkeur binnen de Belastingdienst door interne medewerkers beheerd te worden,
- niet te leiden tot verzwaring van de administratieve lasten van ondernemers.

6.2 Toetsing Depotservice

Tijdens het onderzoek is aan de hand van gesprekken met managers en specialisten van de Belastingdienst en (product)managers en betaalvereniging, een inventarisatie gemaakt van de risico's van het DPS-project. Het betreft hierbij een kwalitatieve analyse welke gericht is op het ondersteunen van de besluitvorming. Bij de oplossing Depotservice welke gerealiseerd wordt via het project DPS, is sprake van een standaard internetbankpakket dat door de leverancier (Centric) is ingericht en wordt geïntegreerd binnen de werkprocessen en systemen van de Belastingdienst.

Operationele processen

Doordat het DPS systeem extern gehost wordt, zijn de operationele risico's met betrekking tot de beschikbaarheid, integriteit en vertrouwelijkheid het hoogst. Het project DPS geeft aan hiervoor afdoende maatregelen genomen te hebben, zowel qua afspraken zoals vastgelegd in de SLA en DAP, als bij de technische realisatie zoals bijvoorbeeld een veilige (FOS) koppeling tussen DPS en de Belastingdienstsystemen. Het team BPRM van de afdeling BCA heeft in nauwe afstemming met de ADR een onderzoek uitgevoerd naar de wijze waarop de requirements correct en volledig zijn vastgelegd in contracten met de leverancier en in de SLA en DAP. Het project is geïnformeerd over de nog missende onderdelen, zoals het toekennen van de managementverantwoordelijkheid voor de beheersing van kwaliteit en het functioneren van de dienstverlening, alsmede het opstellen van een risicoanalyse.

Beheersbaarheid bedrijfsprocessen

Voor de beheersbaarheid van de werkprocessen binnen de centrale administratie van de Belastingdienst, zijn aanvullende maatregelen gedefinieerd welke via RFC's moeten worden gerealiseerd. Gezien de krappe tijdlijnen zullen volgens het project deze RFC's gefaseerd uitgevoerd moeten worden. Het project verwacht de RFC's met de hoogste prioriteit tijdig geïmplementeerd te hebben. Dit wordt bevestigd door de leverancier.

Financiële verantwoording

De huidige DPS-inrichting kent twee risico's met impact voor ondernemers. Ten eerste zullen bij betalingen vanaf vrije rekeningen foutmeldingen ontstaan omdat het factuurnummer en het depotnummer vermeld moeten worden in het vrije veld. Daarnaast ontvangen depothouders pas na twee dagen het bericht van een bijboeking op hun depot welke afkomstig is van een vrije rekening. Voor de financiële verantwoording stuurt DPS dagelijks een bestand geaggregeerde journaalposten naar het SAP-systeem, waarin alle boekingen van en naar depots zijn opgenomen. In de uitvoering van belastingbetalingen van depots naar de Belastingdienst is voorzien middels een koppeling tussen DPS en het inningsysteem COA.
De ADR voert een onderzoek uit naar de wijze waarop het project in opzet afdoende maatregelen heeft genomen voor een correcte financiële verantwoording. Zij heeft in haar tussentijdse bevindingen geadviseerd een aantal ontbrekende onderdelen op te nemen in het procesontwerp. Het project neemt deze bevindingen mee bij het definitief maken van dit ontwerp.

Strategische uitgangspunten
Met DPS neemt de Belastingdienst de verantwoordelijkheid voor de betalingsverkeer operations en klantbehandeling over van de banken en begeeft zich hiermee op een onbekend terrein dat niet behoort tot haar kerntaken. In de organisatie beter bekend als "bankje spelen". Hierdoor importeert de Belastingdienst potentiële problemen welke niet direct gelinkt zijn aan belastinginning en wordt men verantwoordelijk voor en aanspreekbaar op:

- de klantbehandeling van de depothouders, inclusief alle vragen en klachten over de toegang tot en werking van DPS, (foutieve) overboekingen, onduidelijke omschrijvingen, etc.
- de beschikbaarheid van en geautoriseerde toegang tot het DPS-internetbetalingsverkeersysteem.
- de signalering en het herstellen van foutieve boekingen. (onjuiste of te late behandeling zal mogelijk leiden tot onterechte terugbetalingen of het onterecht opleggen van boetes).

Bovendien neemt de complexiteit van het systeemlandschap toe omdat extra voorzieningen moeten worden getroffen voor een veilige en efficiënte FOS-koppeling van DPS met de systemen van de Belastingdienst. Tenslotte vindt de hosting en opslag van gegevens in tegenstelling van de strategische uitgangspunten, extern plaats bij de leverancier.

Conclusie
Met DPS krijgt de Belastingdienst meer grip op de (doorstortingen tussen) depots, hetgeen een positief effect zal hebben op de afname van het aantal fraudegevallen. Bovendien zijn betalingen vanaf een depot direct bijgeboekt bij de Belastingdienst of een ander depot. DPS bevindt zich echter in de hoogste risicocategorie ten aanzien van de operationele risico's omdat de Belastingdienst verantwoordelijk is voor de operationele processen, welke echter extern beheerd worden. Het project geeft aan hiervoor de nodige maatregelen genomen te hebben. Twee risico's met negatieve impact voor de ondernemers, zijn in de huidige systeeminrichting echter niet opgelost;

- foutkans door vermelding van depotnummer in het vrije omschrijvingsveld en
- vertraging van twee werkdagen voordat de ondernemer wordt geïnformeerd over een bijschrijving op een depot welke afkomstig is van een 'vrije rekening'.

Belangrijkste knelpunt van deze oplossing is echter dat met de DPS-oplossing de betalingsverkeerfunctie van de banken wordt overgenomen. Dit sluit niet aan op de Brede agenda waarin de Staatssecretaris van Financiën schrijft dat de Belastingdienst zich gaat concentreren op de kerntaken. Met DPS importeert de Belastingdienst verantwoordelijk-heden die buiten haar directe kerntaken vallen.

6.3 Toetsing G-rekeningen 2.0

Bij deze alternatieve oplossing wordt het bestaande G-rekeningenstelsel op een efficiënte wijze ingericht en voortgezet. Banken administreren de G-rekeningen in hun nieuwe SEPA-systemen en maken voor de rapportage gebruik van de reguliere rekeningrapportage-standaarden MT940/CAMT. De Belastingdienst optimaliseert haar verwerkingsproces en vervangt de handmatige processen en verouderde systemen door een geautomatiseerd proces.

Operationele processen

Omdat de verantwoordelijkheid van de Belastingdienst zich bij deze oplossing beperkt tot het behandelen van verzoeken, registratie van en toezicht op de G-rekeningen, zijn de operationele risico's sterk gereduceerd. De banken blijven verantwoordelijk voor de beschikbaarheid, integriteit en vertrouwelijkheid van de betalingsverkeersystemen.

Beheersbaarheid bedrijfsprocessen

De besturing van de werkprocessen bij de Belastingdienst zal de kern zijn van de systeemontwikkeling die nodig is om deze optie effectief te kunnen inzetten. Voor de juiste routering van verzoeken is een nieuw te bouwen centrale G-rekeningenadministratie onmisbaar, terwijl voor het toezicht op het gebruik van de G-rekeningen een applicatie nodig is die de bancaire rapportages samenvoegt en ontsluit voor de regiomedewerkers.

Financiële verantwoording

De geldstromen verlopen tussen bankrekening van de ondernemer en de Belastingdienst via het Geldverkeer systeem (GVS). Onderlinge overboekingen tussen de ondernemers vinden buiten de Belastingdienst plaats bij de banken via de G-rekeningen. De banken zijn er conform de huidige afspraken verantwoordelijk voor dat er geen gelden weglekken uit het G-rekeningencircuit, door te waarborgen dat ten laste van een G-rekening uitsluitend bedragen naar andere G-rekeningen of het speciale nummer van de Belastingdienst geboekt kunnen worden.

Strategische uitgangspunten

De verantwoordelijkheid voor het betalingsverkeer ligt bij deze optie geheel bij de banken die de G-rekening aanbieden, terwijl de beoordeling van verzoeken en het toezicht op het gebruik van de G-rekeningen blijft liggen bij de Belastingdienst. Deze verantwoordelijkheden sluiten aan op de kerntaken van beide partijen. De complexiteit van de Belastingdienst systemen kan beperkt worden door het vervangen van de verouderde systemen en lokale applicaties door een centrale G-rekeningen administratie die aansluit op de reguliere workflow systemen. Bij deze optie behouden de ondernemers hun bestaande G-rekeningnummer en is er geen transitie nodig.

Conclusie

Met het toekomstvast maken van de G-rekeningen inclusief de rapportage op basis van de reguliere output formaat, wordt de duidelijke scheiding van verantwoordelijkheden tussen de Belastingdienst en de banken gehandhaafd. Operationele risico's ten aanzien van de betalingsverkeersystemen en -processen blijven liggen bij de banken, terwijl de Belastingdienst verantwoordelijk blijft voor de beheersing van de werkprocessen, het beoordelen van verzoeken en het toezicht op de rekeningen. Deze oplossing, welke gefaseerd ingevoerd kan worden, vergt additionele investeringen om de huidige WKA-processen te automatiseren. Daarnaast dient het wettelijk kader ingericht te worden.

7. Conclusies en aanbevelingen

Tijdens het onderzoek is de coöperatie van alle betrokkenen bij de Belastingdienst de Betaalvereniging, Banken en Leverancier uitstekend geweest. Alle stakeholders hebben de juiste deskundigheid beschikbaar gesteld en actief meegewerkt aan het beschrijven van de risico's en maatregelen alsmede aan het verkennen van alternatieve oplossingen. Het is mogelijk gebleken, ondanks het feit dat het project DPS reeds in de realisatiefase verkeerde en de banken geheel ingesteld waren op het uitfaseren van de G-rekening, toch voldoende mensen te mobiliseren die constructief meedachten over existentiële vragen, zoals 'welk probleem willen we oplossen' en 'sluit de gekozen oplossing wel aan bij de strategische uitgangspunten van de Belastingdienst'.

7.1 Bevindingen

Ten aanzien van het project DPS is sinds de start van dit onderzoek sprake van een sterk verbeterde samenwerking tussen de verschillende betrokken disciplines. Dit leidt er volgens het verantwoordelijke management toe dat een versnelling is waar te nemen in de definiëring van knelpunten en het vaststellen en inplannen van geschikte oplossingen. Tevens is de samenwerking tussen het project en de leverancier verder geoptimaliseerd door heldere afstemming en het maken van duidelijke afspraken.

De belangrijkste reden voor dit heroriëntatie-onderzoek is de veranderde politieke context in combinatie met de zeer lange doorlooptijd van het DPS-project. Hierdoor is sprake geweest van veelvuldige personele wijzigingen bij directe betrokken projectmedewerkers en het verantwoordelijke management. Het DPS-project raakt vele disciplines binnen de Belastingdienst, waarvan de eindgebruikers tijdens de ontwerpfase onvoldoende betrokken waren. Opvallend is dat de kennis over alle aspecten van het DPS-oplossing binnen de Belastingdienst erg gefragmenteerd aanwezig is, zonder dat een of enkele personen het totale speelveld met voldoende diepgang kunnen overzien en aansturen.

De gekozen DPS-oplossing is mede ingegeven door het uitgangspunt van de Belastingdienst, dat zij de functionaliteit welke de banken via de G-rekeningen boden, zou overnemen. Zonder dat voorafgaand aan het definitieve besluit via een bestuurlijk overleg is nagegaan tegen welke condities de banken mogelijk bereid zouden zijn de G-rekeningen te blijven ondersteunen.

7.2 Aanbevelingen

Indien besloten zou worden het DPS project niet voort te zetten, geldt de oplossing G-rekeningen 2.0 als het meest realistische alternatief, omdat deze voldoet aan de meeste van de gestelde requirements. De Belastingdienst en banken blijven zich bij deze oplossing richten op hun kerntaken. Voor de marktpartijen (ondernemingen en softwarebedrijven) treden geen veranderingen op waardoor er geen transitieperiode nodig is. Tevens kunnen de Belastingdienst en de banken kiezen voor een gefaseerde implementatie waarbij er m.b.t. de implementatieplanning, een beperkte onderlinge afhankelijkheid bestaat.

Om de beoogde implementatie datum van januari 2016 te kunnen realiseren zal er echter wel een herprioritering noodzakelijk zijn. Er is ruimte in de ontwikkelagenda en de releaseplanning nodig. Dit geldt zowel voor de Belastingdienst als voor de banken.

Ongeacht de te kiezen oplossingsrichting wordt geadviseerd de in de praktijk ontstane zogenoemde WKA-depots te beëindigen.

De slagingskans van toekomstige projecten zal positief beïnvloed worden indien gekozen zou worden voor een meer gefaseerde implementatie middels kleinere (deel) projecten met een kortere doorlooptijd, waarbij de eindgebruikers een vooraanstaande rol spelen. Functionele uitbreidingen of verbeteringen dienen daarbij via afzonderlijke releases geïmplementeerd te worden.

Intensivering van de strategische contacten tussen het management van de Belastingdienst en de banken (via een structureel bestuurlijk overleg) kan ertoe bijdragen dat in toekomstige situaties, sneller een voor alle stakeholders optimale oplossingsrichting gekozen wordt.

Bijlagen

Bijlage 1 Procesbeschrijving G-rekeningen 2.0

1. Aanvraagproces

- Ondernemer logt in op zijn Persoonlijk Domein Ondernemer (PDO) op de site van de Belastingdienst.
- Ondernemer vult de gegevens in (inclusief KvK nummer)
- Belastingdienst heeft koppeling met Handelsregister ter verificatie van de inschrijving.
- Ondernemer kiest bij welke bank hij al een zakenrekening heeft (indien nog geen zakenrekening dan dient de bank een klantscreening uit te voeren volgens het Know Your Customer principe).
- Automatische beoordeling van aanvraag door het systeem o.b.v. vastgelegde criteria.
- Uitzonderingen doorzetten naar betreffende regio via workflow voor handmatige beoordeling.
- Informatie (status + resultaat beoordeling) door behandelaar toevoegen aan aanvraag en ontsluiten voor Beltel.
- Status +toelichting van de aanvraag ontsluiten via PDO.
- Resultaat beoordeling:
    - Positief resultaat
        - Belastingdienst informeert de ondernemer actief dat voor het betreffende LB/OB nummer een G-rekening geopend kan worden en dat zij de bank hierover heeft geïnformeerd.
        - Belastingdienst informeert via een veilig digitaal bericht de betreffende bank dat men een rekening kan openen voor de aangegeven LB/OB nummers.
        - Bank meldt via veilige digitaal bericht het geopende G-rekeningnummer terug
        - Belastingdienst koppelt G-rekening en LB/OB-nummers van de ondernemer.
    - Negatief resultaat
        - Belastingdienst informeert de ondernemer dat zijn verzoek is afgewezen.
        - Belastingdienst biedt de mogelijkheid aan ondernemer om bezwaar aan te tekenen.

2. Overboekingen vanaf de G-rekening

- Ondernemer logt in bij zijn eigen bank met de bestaande E-identifier en initieert een betaling:
    - Naar de Belastingdienst voor betalen LB/OB
        - Banken bouwen validatie in op beperkt aantal rekeningen van de BD
        - BD controleert op koppeling G-rekening en LB/OB nummer
        - BD verwerkt de betalingen in het inningsysteem COA
    - Naar andere G-rekening
        - Banken bouwen validatie in dat tegenrekening een G-rekening is.

3. Verzoeken Deblokkering/vrijgave saldi

- Ondernemer logt in bij zijn PDO van de Belastingdienst.

- Vult de gegevens in zoals G-rekeningnummer en het bedrag dat gedeblokkeerd moet worden.
- Verzoek wordt voor handmatige beoordeling doorgezet naar betreffende regio via workflow.
- Beoordelaar kan informatie (status + resultaat beoordeling) toevoegen aan verzoek.
- Status en informatie deblokkeringsverzoek is ontsloten voor de Beltel.
- Status +toelichting van het verzoek om deblokkering ontsluiten via PDO.
- Resultaat beoordeling
    - Positief resultaat
        - Ondernemer boekt het voor deblokkade aangevraagde bedrag met speciaal betalingskenmerk over naar de rekening van de Belastingdienst. (of Belastingdienst incasseert bedrag via een niet storneerbare incasso).
        - Belastingdienst boekt na verrekening van eventueel openstaande belastingvorderingen het netto bedrag naar de, bij de BD bekende, vrije rekeningnummer van de ondernemer.
    - Negatief resultaat
        - De Belastingdienst informeert de ondernemer over de afwijziging.
        - De Belastingdienst biedt de mogelijkheid bezwaar aan te tekenen.

4. Verzoeken Opheffen

- Ondernemer logt in bij zijn PDO van de Belastingdienst.
- Ondernemer vult de gegevens in zoals G-rekeningnummer.
- Verzoek wordt doorgezet naar betreffende regio via workflow voor handmatige beoordeling.
- Beoordelaar kan informatie (status + resultaat beoordeling) toevoegen aan het verzoek.
- Status en informatie deblokkeringsverzoek is ontsloten voor de Beltel.
- Status +toelichting van het verzoek tot opheffen ontsluiten via PDO.
- Resultaat beoordeling
    - Positief resultaat
        - Belastingdienst informeert via veilig digitaal bericht de betreffende bank dat men een rekening dient op te heffen en het saldo dient over te boeken naar het rekeningnummer van de Belastingdienst onder vermelding van de gegevens van de ondernemer (speciaal betaalingskenmerk).
        - Na verrekening van de openstaande belastingvorderingen boekt de Belastingdienst het netto bedrag over naar vrije rekening van de ondernemer zoals deze bekend is bij de Belastingdienst.
    - Negatief resultaat
        - Belastingdienst informeert de ondernemer over de afwijzing van zijn verzoek en biedt de mogelijkheid bezwaar aan te tekenen.

5. Rapportage

- Bestaande maandelijkse WKA-rapportage wordt vervangen door de dagelijkse reguliere rapportage zoals door de banken ook geleverd wordt aan haar klanten (MT940/CAMT)
- De Belastingdienst verzamelt deze informatie en ontsluit ze voor haar medewerkers.

6. Consequenties voor stakeholders

Onderstaand is voor de drie stakeholders, te weten de banken, de Belastingdienst en de ondernemers in kaart gebracht welke inspanningen zij dienen te leveren indien deze oplossing zou worden gekozen.

6.1 Banken
Voor de banken betekent de inrichting van een vernieuwd G-rekeningenstelsel dat zij de bestaande en nieuwe G-rekeningen dienen te administreren in de nieuwe SEPA systemen. Bovendien dienen de deelnemende banken een validatiemechanisme in te richten zodat geen gelden weglekken uit het G-rekeningencircuit. En dient de bestaande WKA rapportage vervangen te worden door het aanleveren van de reguliere MT940/CAMT berichten. De wijze waarop dit toekomstvast wordt ingericht wordt nader onderzocht door de banken.

6.1.1 Aanvraagproces:
- Inrichten van veilig en digitaal berichtenverkeer tussen de Belastingdienst en de banken voor het kunnen verwerken van berichten voor het openen van een G-rekening.
- Openen van een G-rekening op basis van veilig en digitaal bericht van de Belastingdienst, voor ondernemers die reeds klant zijn. (Indien aanvragen van G-rekening nog niet bekend is bij de bank, dient eerst klant screening plaats te vinden volgens het KYC principe.)
- Bank geeft geopende G-rekening terug aan de Belastingdienst via een veilig digitaal bericht.

6.1.2 Overboeken t.l.v. G-rekening
- Validatie of tegenrekening andere g-rekening is of rekening van Belastingdienst.
    - Hiervoor worden de volgende alternatieve mogelijkheden onderzocht
        - Alle g-rekeningen worden opgenomen in centrale tabel (toekomst scenario).
        - Controle aan de hand van het 99 nummer op de posities 10 en 11 in de IBAN, in combinatie met het BIC van de banken die G-rekeningen voert.

6.1.3 Deblokkeringsproces:
- Geen consequenties voor de banken indien ondernemer vrijgevallen bedrag zelf dient over te boeken.
- Indien Belastingdienst incasseert met een zakelijke niet storneerbare incasso dient dit gefaciliteerd te worden en dient deze optie in de algemene voorwaarden van de G-rekening opgenomen te worden (ter vervanging van de registratie van de machtiging door de debiteur).

6.1.4 Opheffen proces:
- Inrichten veilig en digitaal berichten verkeer met Belastingdienst voor het kunnen verwerken van berichten.
- Opheffen G-rekening op basis van veilig digitaal bericht Belastingdienst, waarbij saldo wordt overgeboekt naar de Belastingdienst.

6.1.5 Rapportage
- Aanleveren reguliere rekening rapportage (MT940/CAMT) op dagbasis aan datawarehouse van de Belastingdienst en stopzetten huidige maandelijkse WKA-rapportage.

6.1.6 Gevolgen
- Saldi (ca. € 600 mln) G-rekeningen blijven binnen de banken.
- G-rekeningen kunnen commercieel getarifeerd worden.

- Bij gebruik zakelijke B2B incasso door de Belastingdienst, de rekeningvoorwaarden aanpassen, zodat geen verplichte registratie van een machtiging door de debiteur nodig is.
- WKA-rapportage vervalt en wordt vervangen door de reguliere rapportage (MT940/CAMT).
- Huidige papieren aanvraagproces vervangen door geïntegreerd en geautomatiseerd proces.
- Collectief besluit nodig voor het inrichten van de validatie.
- Geen transitie inspanningen om G-rekeningen om te zetten naar depots.
- Optionele oplossing waarbij banken zelf kiezen of ze het product willen voeren.
- Groei van aantal G-rekeningen goed mogelijk.

6.2 Consequenties voor de Belastingdienst
De implementatie van het vernieuwde G-rekeningen stelsel betekent voor de Belastingdienst dat het huidige grotendeels handmatige papieren proces geoptimaliseerd en geautomatiseerd moet worden. Dit kan mogelijk gefaseerd uitgevoerd worden. Bovendien dient de wettekst aangepast te worden, waarbij het depotstelsel vervangen dient te worden door het G-rekeningenstelsel. Om het gebruik van een zakelijke B2B incasso mogelijk te maken, dienen ZZP'ers niet te vallen onder consumenten beschermingsmaatregelen.

6.2.1 Aanvraagproces:
- Digitale aanvraagformulier opnemen in en versturen vanuit PDO.
- Koppeling met handelsregister maken voor de online controle van KvK inschrijvingen.
- Systeem inrichten voor het opslaan van de ontvangen aanvraaggegevens (als vervanger van GRO).
- Automatische beoordeling mogelijk maken door opnemen criteria in het systeem.
- Workflow inrichten voor routing dossiers waarvoor handmatige beoordeling nodig is, naar de betreffende afdelingen/regio's.
- Status en beoordelingsinformatie kunnen toevoegen aan dossier.
- Koppeling maken tussen workflow systeem en BelTel voor beantwoording van ondernemersvragen.
- Status +toelichting van de aanvraag ontsluiten via PDO.
- Ondernemer actief informeren over het besluit van de beoordeling van de aanvraag.
- Veilig en digitaal berichtenverkeer inrichten t.b.v. communicatie met de banken waarin wordt aangegeven dat de bank een G-rekening voor de betreffende ondernemer kan openen.
- Via veilig en digitaal bericht terugontvangen van de bank de informatie over het G-rekening nummer van de ondernemer.
- Koppeling aanbrengen tussen het G-rekeningnummer en de LB/OB-nummers van de ondernemer.
- Bezwaarmogelijkheden opnemen in PDO.

6.2.2 Overboeken t.l.v. G-rekening
- Bij belastingbetaling afkomstig van G-rekening nagaan of LB/OB-nummer gekoppeld is aan de betreffende G-rekening.
- Bij ontbreken koppeling G-rekening- LB/OB-nummers, bedrag terugboeken naar betreffende G-rekening.

6.2.3 Deblokkeringsproces:
- Het digitale aanvraagformulier deblokkering opnemen in en versturen vanuit PDO.
- Systeem inrichten voor het opslaan van de ontvangen deblokkeringsgegevens.

- Workflow inrichten voor routing dossiers voor handmatige beoordeling, naar de betreffende afdelingen/regio's.
- Behandelaar moet status- en beoordelingsinformatie kunnen toevoegen aan het dossier.
- Koppeling maken tussen workflow systeem en de BelTel voor beantwoording van ondernemers vragen.
- Status +toelichting van het verzoekt tot deblokkering ontsluiten via PDO.
- Zakelijke B2B incasso kunnen toepassen voor alle G-rekeninghouders.
- Na verrekening openstaande belasting vorderingen, het nettobedrag overboeken naar het bekende vrije rekening van de ondernemer.
- Bezwaarmogelijkheden opnemen in PDO.

6.2.4 Opheffen proces:
- Het digitale aanvraagformulier 'opheffen' opnemen in en versturen vanuit PDO.
- Systeem inrichten voor het opslaan van de ontvangen 'opheffen' gegevens.
- Workflow inrichten voor routering van dossiers voor handmatige beoordeling, naar de betreffende afdelingen/regio's.
- Status en beoordelingsinformatie kunnen toevoegen aan dossier.
- Koppeling maken tussen workflow systeem en de BelTel voor beantwoording van ondernemers vragen.
- Status + toelichting verzoek opheffen ontsluiten via PDO.
- Belastingdienst informeert via veilig en digitaal bericht de betreffende bank dat men een rekening moet opheffen en saldo over dient te boeken naar de rekening van de Belastingdienst.
- Na verrekening openstaande belastingvorderingen boekt de Belastingdienst het netto bedrag naar vrije rekening van de ondernemer.
- Bezwaarmogelijkheden opnemen in PDO.

6.2.5 Rapportage
- Belastingdienst richt een centraal ontvangstpunt in waar de banken dagelijks hun reguliere rapportages kunnen aanbieden.
- Belastingdienst ontsluit de rekeningrapportage voor analyse door de medewerkers van de regiokantoren. (Analysemogelijkheden voor het ontdekken van mogelijke fraudes)

6.2.6 Gevolgen
- Geen betalingsverkeertaken onder verantwoordelijkheid van de Belastingdienst
- Geen nieuwe aanbesteding nodig
- Actueel inzicht in rekeninginformatie op dag basis
- Geen contracten voor technisch en functioneel onderhoud met derden nodig
- Huidige papieren proces vervangen door geautomatiseerd proces, dat eventueel gefaseerd kan worden ingevoerd.
- Aanpassing van de regelgeving is noodzakelijk: Invorderingswet 1990

6.3 Consequenties voor de ondernemers

Met de inrichting van het vernieuwde G-rekeningenstelsel behoudt de ondernemer zijn bestaande G-rekening en wordt het huidige papierenproces grotendeels geautomatiseerd.

6.3.1 Aanvraagproces
- Aanvraag via PDO vindt geheel digitaal plaats
- Ondernemer tekent de overeenkomst voor de G-rekening met zijn eigen bank, conform de reguliere openingsprocessen.

6.3.2 Overboeken t.l.v. G-rekening

- Inloggen op G-rekening en opdracht voor een overboeking vindt net als nu gewoon via zijn eigen bank plaats.

6.3.3 Deblokkeringsproces

- Verzoek via PDO vindt geheel digitaal plaats

6.3.4 Opheffen proces

- Verzoek via PDO vindt geheel digitaal plaats

Bijlage 2 Impactanalyse Belastingdienst

In deze impactanalyse worden de activiteiten, globale kosten en risico's van een nieuw G-rekeningstelsel in kaart gebracht. Het betreft een eerste raming, waarbij bij een aantal raakvlakken (Ontvangen, Mededelen en Bedrijfsvoering) een schatting is gemaakt.

Impact en oplossingsrichting
De impact is te verdelen over een vijftal onderwerpen, te weten:
- G-RekeningnummerAdministratie (GRA)
- Betalingen op vordering
- Toezicht
- Beheer
- Financiële verantwoording

G-RekeningnummerAdministratie (GRA)
Realiseer een administratie voor gegevens van G-rekeningen binnen de Belastingdienst, waarmee de processen aanvragen, vrijgeven en opheffen van G-rekeningen ondersteund worden. De handmatige taken die hieruit voortkomen worden door middel van workflow management toegewezen aan medewerkers. Alle in te stellen termijnen dienen daarbij geautomatiseerd bewaakt te worden. Er moet regie mogelijk zijn op autorisatie en gebruik van G-rekening (inclusief afgegeven machtigingen) en ook de administratie van afgegeven G-rekeningen per bank moet worden ingericht.

De requirements voor de GRA worden hieronder per proces verder beschreven:

Aanvragen:
Voor het proces aanvragen G-rekeningen moet de ondernemer de mogelijkheid krijgen om zowel online als handmatig op te voeren. Hierbij dienen de volgende gegevens meegegeven te worden: KvK-nummer en banknaam. De ondernemer krijgt de status van zijn aanvraag online teruggekoppeld. Na goedkeuring in de GRA worden de gegevens doorgestuurd naar de gekozen bank. Hier wordt de G-rekening aangemaakt. De status van de aanvraag wordt bijgehouden op het PDO.

Deblokkeren:
Voor het proces vrijgeven van bedragen op G-rekeningen moet de ondernemer de mogelijkheid krijgen om zowel online als handmatig op te voeren. Na goedkeuring in de GRA wordt een niet storneerbare incasso uitgevoerd op het opgegeven G-rekeningnummer van aanvrager. Het geïncasseerde bedrag wordt na verrekening van eventuele schulden uitbetaald.

Opheffen:
…

Ambtshalve acties:
- blokkeren/deblokkeren van een G-rekening
- opheffen depot
- terugstorting igv vermoeden van fraude
- uitwinnen LH/OB of andere belastingschuld

Betalingen op vordering
Realiseer een koppeling voor de verwerking van betalingen op vordering afkomstig van G-rekeningen. Controleer of de betaling is voorzien van een juist betalingskenmerk.

Afgekeurde betalingen worden geretourneerd naar het rekeningnummer van herkomst. Goedgekeurde betalingen worden aan de Inningsadministratie aangeboden ter verdere verwerking. De betalingen die binnen de Inningsadministratie tot uitval leiden worden tevens geretourneerd naar het rekeningnummer van herkomst.

Financiële verantwoording
Boekhouding gebaseerd op stelsel G-rekeningen. Lijkt op huidige situatie.

Geldverkeer
Realiseer aanpassingen voor de volgende stromen:

- Ontvangen van (niet storneerbare) incasso-opdracht van GRA. Aanmaken incasso-opdracht voor bank.
- Verwerken betalingen op vordering. Controleren herkomst en bestemming mbv uitstap naar GRA. Retourneren "foute betalingen".
- Verwerken (na verrekening) uit te betalen vrijgaves.

Toezicht
Realiseer een koppeling waarmee de door de banken aangeleverde transacties ontvangen gaan worden. De transacties worden opgeslagen in een transactiedatabase. Op basis hiervan wordt ten behoeve van toezicht een datawarehouse ingericht om gegeven uit GRA en de rapportages met elkaar te combineren. Tenslotte krijgen medewerkers toegang tot deze gegevens middels schermen en rapportages.

Beheer
Er wordt dagelijks een vergelijking gemaakt tussen de G-rekeninggegevens in de GRA en de gegevens uit het Datawarehouse

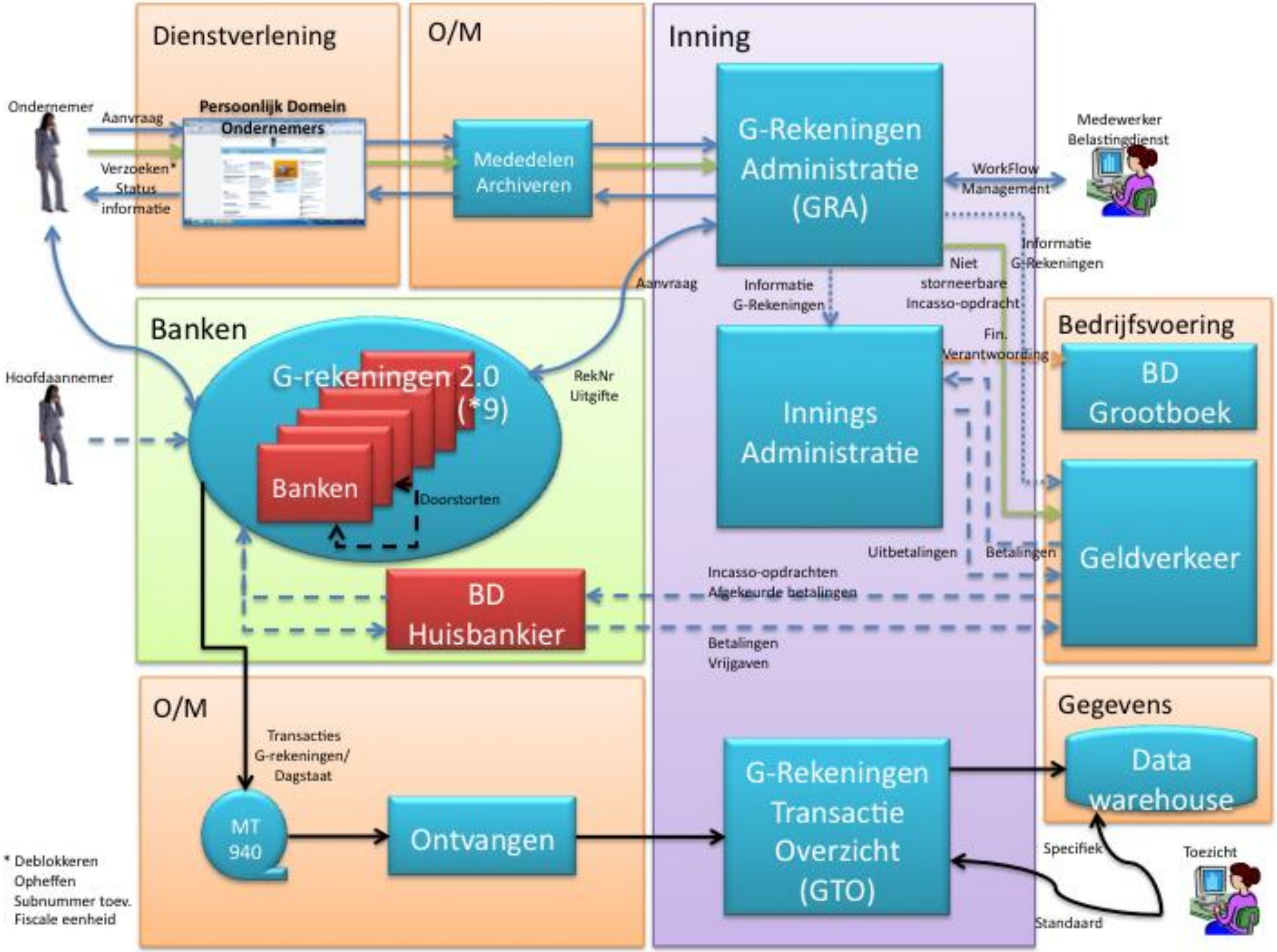
Te verrichten inspanning

Benodigde aanpassingen voor:

Algemeen				
IMB Ontwerp en test Inning	750	BMO	640	480.000
Overall Ontwerp	100	BMO	640	64.000
BCA IM Inning	400	BMO	640	256.000
BCA Uitvoering	500	BMU	640	320.000
Portaal				
- Aanvraag Aanvraagprocedure met keuze voor bank. Terugmelding status aanvraag - Beheeracties Aanvragen zoals deblokkeringsverzoeken, opheffing e.d. Terugmelding status verzoek				
IM/Dienstverlening	100	BMO	640	64.000
BCAO Dienstverlening	150	BMI	840	126.000
Medelen				
BCA O&M	100	BMO	640	64.000
BCAO O&M	150	BMI	840	126.000
Inning				

Inningsadministratie (COA) - Controle op G-Rekening aanwezig - Bepalen retourbestemming (Behandelen evt uitval) - Nieuwe invoerstroom gerichte betalingen en vrijgaves				
BCAO Inning	250	BMI	840	210.000
G-Rekeningen Administratie (GRA) - Workflow - Verzoek data - G-Rek data - Ontsluiting G-Rek data naar COA en GVS - Mail-functionaliteit - Brieven opmaak - Nieuw systeem				
BCAO Inning	550	BMI	840	462.000
G-Rekening Transactie Ontsluiting (GTO) Transactiedata Raadplegen schermen Rapportages Volledigheidscontrole (Dagstaat) Analyse verschillen en correctiemogelijkheden Ontsluiting EDW				
BCAO Inning	450	BMI	840	378.000
Bedrijfsvoering				
Geldverkeer (GVS) - Controle subnr retour - Toewijzen betaling - Vrijgave doorgeven COA - Check vrijgave n.a.v. AI				
BCA Bedrijfsvoering	100	BMO	640	64.000
BCAO Bedrijfsvoering	350	BMI	840	294.000
Inwinnen transactiegegevens				
Transport transactiedata/dagstaat				
BCA O&M	75	BMO	640	48.000
BCAO O&M	125	BMI	840	105.000
Datawarehouse				
Gegevens ETL Extractie, Transformatie & Load Flexibele datamart				
BCA Gegevens	40	BMO	640	25.600
BCAO Gegevens	60	BMI	840	50.400
Totale kosten	2.165	BMO		**3.137.000**
	2.085	BMI		

Bijlage 3 Procesmodel G-rekeningen 2.0



Bijlage 4 Inschatting risico's van de (alternatieve) oplossingen

Risico's \ Alternatieven	Depotservice		Virtuele rekening	Rechtstreekse betaling	G-rekeningen concentreren BNG	G-rekening 2.0
	Extern gehost	Intern gehost		(geen doorstorting)		
Strategisch						
Plaats opslag financiële gegevens	Centric	Belastingdienst	Centric & Bank	Belastingdienst	BNG	Bank
Verantwoordelijkheid betalingsverkeer operations	Belastingdienst	Belastingdienst	Bank	nvt	BNG	Bank
Complexiteittoename belastingdienstsystemen	ja	ja	ja	nee	nee	nee
Politieke risico's	ja	ja	ja	ja	ja (tijdige realisatie)	ja (tijdige realisatie)
Verantwoordelijkheid Operationele bedrijfsprocessen						
Beschikbaarheid (tijdigheid, continuïteit, robuustheid)	Belastingdienst	Belastingdienst	Belastingdienst / Bank	nvt	BNG	Bank
Integriteit (juistheid, volledigheid, geautoriseerdheid van transacties)	Belastingdienst	Belastingdienst	Belastingdienst / Bank	nvt	BNG	Bank
Vertrouwelijkheid (geautoriseerde toegang, niet lekken van informatie)	Belastingdienst	Belastingdienst	Belastingdienst / Bank	nvt	BNG	Bank
Verantwoordelijkheid Beheersbaarheid bedrijfsprocessen						
Procesbesturing verzoeken (aanvraag / vrijgave / opheffen van depot of rekening)	Belastingdienst	Belastingdienst	Belastingdienst	nvt	Belastingdienst	Belastingdienst
Betrouwbaarheid verantwoording						
Controle op fraude en misbruik bij doorstortingen	Belastingdienst	Belastingdienst	Belastingdienst	via aangifte proces	Belastingdienst	Belastingdienst
Herstelprocedures (foutieve boekingen, onverschuldigde betalingen)	Belastingdienst	Belastingdienst	Belastingdienst / Bank	nvt	BNG	Bank
Compliance						
Voldoen aan wet en regelgeving (wft)	Belastingdienst	Belastingdienst	Bank	nvt	BNG	Bank
Aanbesteding noodzakelijk	reeds uitgevoerd	nee	ja	nvt	ja	nee
Projectrisico (tijdige realisatie)	Gemiddeld	Hoog	Hoog	Hoog	Hoog	Hoog

Hoog risico	(rood)
Gemiddeld risico	(oranje)
Beperkt risico	(groen)

Bijlage 5 Impact van de (alternatieve) oplossingen

Impact \ Alternatieven	**Depotservice**		**Virtuele rekening**	**Rechtstreekse betaling**	**G-rekeningen concentreren BNG**	**G-rekening 2.0**
	Extern gehost	**Intern gehost**		**(geen doorstorting)**		
Gevolgen voor huidige G.rekening houder	G-rekening wordt vervangen door nieuw depotnummer	G-rekening wordt vervangen door nieuw depotnummer	G-rekening wordt vervangen door nieuw VIBAN	G-rekening wordt afgeschaft	G-rekening wordt vervangen door nieuw G-rekeningnummer	Ondernemer behoudt zijn bestaande G-rekeningnummer
Toegang tot financiële gegevens door ondernemer	Via BD m.b.v. E-herkenning aan	Via BD m.b.v. E-herkenning aan	Via BD m.b.v. E-herkenning aan	nvt	Via BNG internet bank omgeving	Via zijn internet bank omgeving eigen bank
Snelheid waarmee ondernemer wordt geïnformeerd over bijschrijving op zijn depot/rekening	op Due date +1	op Due date +1	op Due date + 4 tot 5	nvt	op Due date	op Due date
Doorlooptijd deblokkeringsverzoek	5 werkdagen tenzij aanvullend onderzoek is vereist.	5 werkdagen tenzij aanvullend onderzoek is vereist.	5 werkdagen tenzij aanvullend onderzoek is vereist.	Nvt	5 werkdagen tenzij aanvullend onderzoek is vereist.	5 werkdagen tenzij aanvullend onderzoek is vereist.
Consequenties systemen	ADR geeft certificaten af voor veilige koppeling BD en DPS.	CIE neemt applicatie DPS in eigen beheer op de standaard infrastructuur van de Belastingdienst.	Bank levert VR platform dat gekoppeld wordt aan DPS.	Doorgevoerde systeemaanpassingen moeten worden teruggedraaid.	Doorgevoerde systeemaanpassingen worden teruggedraaid. Bestaande handmatige proces wordt gedigitaliseerd.	Doorgevoerde systeemaanpassingen worden teruggedraaid. Bestaande handmatige proces wordt gedigitaliseerd.
Contractuele consequenties	geen	Contract met Centric dient herzien te worden m.b.t. beheer.	Contract Centric moet herzien worden. Mogelijke claims software bureaus ivm uitgegeven specificaties.	Contract Centric moet ontbonden worden. Mogelijke claims software bureaus ivm uitgegeven specificaties.	Contract Centric moet ontbonden worden. Mogelijke claims software bureaus ivm uitgegeven specificaties.	Contract Centric moet ontbonden worden. Mogelijke claims software bureaus ivm uitgegeven specificaties.
Haalbaarheid en maakbaarheid per 1-1-16	ja mits transitie periode beperkt tot 1/2 jaar zonder nieuwe instroom	CIE dient nader onderzoek hiernaar uit te voeren samen met Centric.	Nee. Extra ongewenste toename van complexiteit	Nee. Voorstel leidt tot ongewenst extra liquiditeitsbeslag bij ondernemers.	Nee. BNG kan statutair geen relatie aangaan met private klanten.	ja mits voldoende prioriteit. Er is geen transitiefase nodig.
Communicatie	Uitgebreide communicatie over transitie G-rekeningen naar Depot.	Uitgebreide communicatie over transitie G-rekeningen naar Depot.	Uitgebreide communicatie over transitie G-rekeningen naar VIBAN.	Zeer intensieve communicatie vereist over deze ingrijpende wijziging.	Ondernemers informeren over wijziging bank.	Geen inhoudelijke communicatie nodig.

Bijlage 6 Alternatieve oplossingen

1. Internationale best practices

De fraude met betrekking tot het niet afdragen van LB en OB door uitleners, beperkt zich uiteraard niet alleen tot Nederland. Ook in de ons omringende landen en elders in Europa doet dit probleem zich voor. Op verschillende wijzen trachten de overheden deze praktijken te beperken/stoppen. Rode draad van alle maatregelen is de aansprakelijkheid voor de bestuurders en beleidsbepalers (van ondernemingen) die hun verplichtingen niet nakomen. Ook kan in bepaalde situaties strafrechtelijk worden geacteerd.
De specifieke Nederlandse regelingen omtrent g-rekeningen en rechtstreeks storten bij de Belastingdienst om aansprakelijkheid te voorkomen (= de vrijwarende betalingen) is buiten Nederland niet ingericht. Dat betekent dat er geen best practices in de ons omringende landen die al dan niet in aangepaste vorm, toepasbaar zouden zijn voor de Nederlandse situatie. Wel blijkt dat particulieren en ondernemingen in Zweden een rekening dienen aan te houden bij de Belastingdienst, waar bijvoorbeeld een waarborgsom op gestort moet worden op het moment dat men een huis koopt of bedrijf start. Er vindt echter geen onderling betalingsverkeer plaats tussen de rekeninghouders en er is ook geen relatie tot de beperking van onderlinge (keten)aansprakelijkheid.

2. Sectorfonds

Mogelijk alternatief om de beperking van aansprakelijkheid buiten de wet te halen en geheel door de sector zelf te laten uitvoeren, door bijvoorbeeld het inrichten van een sectorfonds, is in dit onderzoek niet meegenomen omdat na afstemming met de gedelegeerd opdrachtgever vastgesteld werd dat afstemming met (vertegenwoordigers van) ondernemers geen onderdeel uitmaakte van deze opdracht.

3. Invoering Depotservice met interne hosting

Om het operationele risico's van het DPS te verkleinen en beter aan te sluiten op het strategische uitgangspunt, alle data intern op te slaan en bedrijfsprocessen met eigen medewerkers binnen de Belastingdienst uit te voeren, wordt in deze optie de hosting door de Belastingdienst zelf uitgevoerd. Met behulp van de afdeling Centrum voor Infrastructuur en exploitatie (CIE) is onderstaand op hoofdlijnen een beschrijving gegeven van de consequenties van deze oplossing, zonder dat in dit stadium al afstemming hierover heeft plaatsgevonden met de leverancier.

3.1 Werking

Voor de migratie van DPS naar het rekencentrum van de Belastingdienst zijn twee scenario's mogelijk. Eventueel is een combinatie van deze twee ook mogelijk, maar hiervoor gelden nog de nodige onzekerheden en de complexiteit van zo'n combinatie met betrekking tot verantwoordelijkheden en contracten/SLA neemt toe.

3.1.1 Scenario 1. Bare Metal Housing

Bij dit scenario zal de infrastructuur, middleware, databases, DPS sofware, etc. als één geheel worden verhuisd naar het rekencentrum van de Belastingdienst.

Voordelen:
- Mogelijk een snelle/eenvoudige migratie.
- Minder technische koppelvlakken.
  Alleen netwerkverbindingen zouden voldoende moeten zijn.

Nadelen:
- B/CIE kent strenge aansluitvoorwaarden, onbekend is of de omgeving van Centric hier aan voldoet.
- Het betreft een onbekende infrastructuur van een andere leverancier dan B/CIE heeft, waardoor extra kennis en FTE's noodzakelijk bij CIE voor onderhoud en beheer.
- Na bepaalde tijd zal ook deze infrastructuur moeten worden vervangen. Er zal dan toch uiteindelijk naar de B/CIE omgeving gemigreerd gaan worden (wat weer uitkomt op scenario 2).
- Deels zal niet verhuisd kunnen worden. Generieke backup voorzieningen, monitoring etc vanuit Centric kunnen niet mee. Hetgeen een koppeling noodzakelijk maakt met achterliggende systemen van B/CIE. (wat neigt naar scenario 2)

3.1.2 Scenario 2. Functioneel hosten op bestaande Private IaaS/Cloud van B/CIE

In dit scenario zal géén hardware, middleware etc. worden overgenomen door B/CIE. DPS zal als functionele software oplossing worden aangeboden aan B/CIE. Deze functionele oplossing zal worden gehost op de standaard B/CIE Private IaaS/Cloud.

Voordelen:
- Maakt gebruik van een volledige geïntegreerde infrastructuurstack
- Uitwijk, hoog beschikbaar, Backup, hoge netwerk beveiliging, Lifecycle, etc. als standaardvoorziening conform de eisen die de Belastingdienst stelt aan al haar systemen.
- Duidelijke verantwoordelijkheden.
- Weinig tot geen extra FTE voor beheer en onderhoud (DPS wordt als standaard applicatie/omgeving gehost als alle andere Belastingdienstsystemen).
- Toekomst vastere oplossing

Nadelen:
- Technische migratie kan lastiger worden omdat gebruik moet worden gemaakt van de onderliggende CIE-systemen (databases, OS, etc) i.p.v. Centricsystemen.

3.2 Consequenties
De realisatie van deze alternatieve oplossing via een van beide scenario's vraagt om een extra investering aan de kant van de Belastingdienst, welke mogelijk gefaseerd zouden kunnen worden uitgevoerd.
- Vervangen FOS-koppeling (batch) door interne online realtime koppeling
- Extra mankracht en kennis binnen Belastingdienst nodig voor technisch beheer (alleen voor scenario 1)
- Extra mankracht (eenmalig/projectmatig) om Centric omgeving om te zetten naar B/CIE Cloud omgeving (alleen voor scenario 2)
- Aanpassing SLA en contract met Centric.
- DAP afstemmen met Centric voor Software aanpassingen, releases, (3de lijns) incidenten, etc.
- Investeringen (mandagen, geld) regelen voor B/CIE voor uitbreiding IaaS capaciteit en migratie werkzaamheden. (inschattingen nog niet bekend)
- Migratieproject opstarten (doorlooptijd nog niet helder)

3.3 Voordelen
Hoewel de Belastingdienst bij deze oplossing nog steeds eindverantwoordelijk blijft voor de betalingsverkeer operations, heeft interne hosting een aantal positieve effecten:
- Beperking van de operationele risico's doordat externe medewerkers (van de leverancier) geen toegang hebben tot DPS.
- De ondernemers houden toegang tot hun depot via E-herkenning.
- Door het vervallen van de extra beveiligde FOS-koppeling (met batchverwerking) wordt de ondernemer een dag eerder geïnformeerd over een bijschrijving op zijn depot.
- Backups blijven binnen de beveiligde omgeving van de Belastingdienst.
- PKI Overheidscertificaten zijn volledig in beheer van de Belastingdienst, en voldoen daarmee volledig aan de eisen die hier aan zijn gesteld.
- DPS "lift" automatisch mee met de steeds strengere beveiligingseisen en normen die generiek toch al door Belastingdienst worden genomen.
- Er is geen FIM (Federated Identity Management) meer noodzakelijk wat organisatorisch een stuk eenvoudiger wordt.
- (Complex) SLA met Centric zal vele malen eenvoudiger gaan worden. Alleen software onderhoud en support zal nog nodig zijn.
- Meer transparante verantwoordelijkheden (software ontwikkeling en bouw en hosting), dus betere en eenvoudiger besturing over de keten.

3.4 Nadelen
- Aanpassingen op bestaande procesontwerp en inrichting noodzakelijk. Zie de beschreven nadelen per scenario hierboven.

3.5 Risicobeoordeling
3.5.1 Operationele processen

Indien het DPS-systeem binnen de Belastingdienst wordt gehost met eigen medewerkers, vervalt het risico dat externe medewerkers frauduleuze handelingen uitvoeren via het systeem. Uiteraard dient het systeem ook bij interne hosting te voldoen aan de eisen ten aanzien van beschikbaarheid, integriteit en vertrouwelijkheid.

3.5.2 Beheersbaarheid bedrijfsprocessen
Voor de beheersbaarheid van de werkprocessen ten aanzien van de beoordeling van verzoeken en het signaleren en herstellen van foutieve boekingen, gelden dezelfde eisen als bij externe hosting.

3.5.3 Financiële verantwoording
Interne hosting heeft geen invloed op de risico's ten aanzien van de financiële verantwoording. De problemen van verhoogde foutkans door de vermelding van het depotnummer in het vrije omschrijvingsveld, alsmede de vertraging van twee werkdagen bij een overboeking van een vrije rekening naar een depot, blijven ook bij deze optie spelen.

3.5.4 Strategische uitgangspunten
Met de interne hosting van DPS blijft de Belastingdienst verantwoordelijk voor de betalingsverkeer operations en klantbehandeling over van de banken. De complexiteit van het systeemlandschap zal waarschijnlijk minder zijn indien de applicatie draait op de standaard infrastructuur van de Belastingdienst. Er hoeven geen extra voorziening getroffen te worden voor een veilige en efficiënte externe koppeling.

3.6 Conclusie
Indien DPS is geland op de standaard infrastructuur van de Belastingdienst vervalt het risico op frauduleuze handelingen door externe medewerkers. Bovendien is geen externe koppeling noodzakelijk. Bij dit alternatief zijn derhalve de operationele risico's kleiner, maar deze oplossing voldoet niet volledig aan de strategische uitgangspunten van de Belastingdienst, omdat ook bij deze oplossing de Belastingdienst eindverantwoordelijk blijft voor de betalingsverkeer operations.

4. Directe betaling zonder doorstoring

Om de complexiteit en fraudekans van vrijwarende stortingen te verkleinen komt in deze optie het belastingdeel van de factuur in het geheel niet in de beschikkingsmacht van de uitlener. De aannemer betaalt het belastingdeel van een factuur van zijn onderaannemer rechtstreeks aan de Belastingdienst. De Belastingdienst reserveert dit bedrag op naam van de uitlener. Verrekening tussen Belastingdienst en de onderaannemer/belastingschuldige vindt hierbij plaats via het reguliere aangifteproces.

4.1 Aanleiding

De complexiteit van het G-rekeningen en alternatieve depotstelsel wordt met name veroorzaakt door de controle op misbruik van doorstortingen. Aparte werkprocessen zijn nodig voor het monitoren van doorstortingen en voor de routing van verzoeken naar de medewerkers die de beoordeling hiervan uitvoeren (aanvragen en deblokkade/vrijgave) alsmede voor het vastleggen en ontsluiten van deze beoordelingsinformatie.

In de praktijk blijkt dat het doorstorten van geblokkeerd geld naar een andere geblokkeerde rekening/depot regelmatig onrechtmatig gebruikt wordt. Hierdoor verdwijnen bedragen die bestemd (en verpand) waren voor het doen van belastingbetalingen door de uitleners/onderaannemers. Vanuit de verschillende gesprekken met betrokkenen is daarom de gedachte ingebracht de mogelijkheid van doorstorten geheel af te schaffen. Hierdoor vervalt deze fraude mogelijkheid en de controle daarop, waardoor een sterke vereenvoudiging van het proces mogelijk is. Deze optie is kort onderzocht op de mogelijkheden en consequenties.

4.2 Werking

De inlener boekt in dit scenario het belastingdeel van een factuur van zijn onderaannemer direct op de rekening van de Belastingdienst, onder vermelding van een uniek kenmerk van de uitlener (bijvoorbeeld het RSIN nummer). Dit bedrag kan gezien worden als een soort reservering voor de uitlener, waarmee hij zijn belasting kan betalen (grote gelijkenis met het huidige WKA-depot.) Via de reguliere aangifte LB/OB, vindt vervolgens een match plaats tussen het bedrag van de aangifte en het gereserveerde bedrag dat is gestort door de aannemer. Het saldo wordt via de reguliere processen verrekend tussen de onderaannemer en de Belastingdienst. Dat wil zeggen, is de aangifte lager dan het gereserveerde bedrag dan ontvangt de onderaannemer het saldo van de Belastingdienst op zijn rekening. Is de aangifte hoger, dan dient de onderaannemer bij te betalen. Deze werkwijze herhaalt zich indien de onderaannemer op zijn beurt weer werk uitbesteedt. Hij vervult ten opzicht van zijn onderaannemer dan de rol als aannemer.

4.3 Consequenties

Indien gekozen zou worden voor rechtstreekse storting is geen G-rekeningstelsel of depotstelsel meer nodig. Immers de aannemer krijgt vrijwaring voor het bedrag dat hij rechtstreeks heeft betaald aan de Belastingdienst. Omdat deze oplossing een fundamentele wijziging is t.o.v de huidige werkwijze , zal deze uitsluitend in nauwe afstemming met de vertegenwoordigers van de ondernemingen ontwikkeld kunnen worden. Ook zal een aantal technische aanpassingen bij de Belastingdienst nodig zijn om de door de aannemers gestorte bedragen op naam van de onderaannemers, te administreren en hen te informeren over de mutaties op deze reserve. Tenslotte zal de controle verschuiven van het monitoren van doorstortingen en het beoordelen van deblokkeringen, naar de controle op de juistheid van de reguliere aangiftes.

4.4 Voordelen

Deze oplossing waarbij de aannemer rechtstreeks een deel van de factuur betaalt aan de Belastingdienst, zodat de onderaannemer niet de beschikkingsmacht krijgt over deze gelden, heeft de volgende voordelen:

- De verrekening van de gereserveerde belastinggelden vindt plaats via het reguliere aangifteproces.
- Geen G-rekeningen of depotstelsel nodig omdat de Belastingdienst de betaalde gelden reserveert voor de belastingbetalingen van de onderaannemer.
- Het frauderisico als gevolg van doorstortingen verdwijnt omdat doorstortingen niet meer mogelijk zijn. Iedere aannemer betaalt de door zijn onderaannemer verschuldigde belasting zelf rechtstreeks aan de Belastingdienst.
- Geen bezetting nodig voor WKA-administratie of beoordeling verzoeken of controle op doorstortingen. Immers onderaannemers hebben geen G-rekening of depot.
- Vrijkomende controlecapaciteit kan ingezet worden op intensivering van de controle van het reguliere aangifteproces.

4.5 Nadelen

Deze alternatieve oplossing, biedt naast een sterke vereenvoudiging van het proces, een aantal substantiële nadelen/risico's. De belangrijkste bezwaren zijn:

- Er is geen aansluiting tussen het betaalmoment van de facturen en het moment waarop de onderaannemer zijn aangifte doet. De Belastingdienst moet het geld in de tussentijd beheren en kan het geld niet kwijt op een aangifte.
- Indien de uitlener grote delen van het werk opnieuw uitbesteedt aan andere onderaannemer(s), kan een te groot liquiditeitsbeslag ontstaan nu doorstorten niet mogelijk is. Voor de ondernemer wordt het daarmee moeilijker om zelf weer aan zijn financiële verplichtingen te voldoen. In de politieke beoordeling zal dit belang zwaar wegen. De financieringsproblemen van het MKB zijn van groot politiek belang. Afschaffen van de doorstortmogelijkheid kan leiden tot een domino-effect binnen de sector waarbij alle partijen steeds langer op hun geld zitten te wachten. Ook zal het systematisch heen en weer schuiven van geld tussen de Belastingdienst en de onderaanneemers tot de vraag leiden of dit wel een efficiënte en effectieve manier is om het betalen van belastingen en premies in kwetsbare sectoren te verzekeren.
- Het gevaar bestaat dat de onderaannemer een te lage aangifte indient, waardoor hij ten onrechte een te groot deel van het voor hem gereserveerde geld retour ontvangt. De controle op de juistheid van de reguliere aangiftes dient bij dit alternatief geïntensiveerd te worden.
- De mogelijkheden voor aansprakelijkstelling zijn zeer beperkt nadat de Belastingdienst ten onrechte heeft ingestemd met een voorlopige teruggave. De Belastingdienst is nu 'veilig' zolang het geld in het g-rekeningcircuit blijft.
- Risico van insolventie of het moedwillig wegsluizen van geld uit het zicht van de fiscus. Als het geld na een te lage aangifte overgemaakt is door de Belastingdienst naar de vrije rekening en de onderneming failleert, is het geld weg. Dit geldt ook bij het moedwillig wegsluizen van gelden.

4.6 Risicobeoordeling

4.6.1 Operationele processen

Bij deze optie is er geen sprake van G-rekeningen of depot maar dient de Belastingdienst een door de inlener overgeboekt bedrag te reserveren voor de onderaannemer. (vergelijkbaar met het huidige WKA depot.)

4.6.2 Beheersbaarheid bedrijfsprocessen
Verrekening van de gereserveerde bedragen vindt plaats via de reguliere aangifteprocessen. Onderaannemers dienen (t.b.v. reconciliatie) door de Belastingdienst geïnformeerd te worden zodra een bedrag is ontvangen dat bestemd is voor de onderaannemer.

4.6.3 Financiële verantwoording
De Belastingdienst dient t.b.v. de onderaannemer het totaal gereserveerde saldo te registreren. Verrekening van de gereserveerde bedragen vindt plaats door middel van de aangifte door de onderaannemer. Om fraude via te lage aangifte te voorkomen dient de controle op het aangifteproces geïntensiveerd te worden. Omdat er geen relatie bestaat tussen het betaalmoment van de factuur en het moment waarop de onderaannemer zijn aangifte doet, moet het geld onder zich houden en bewaren totdat de belasting afgedragen wordt. Door de levendige praktijk van doorlening en de daarmee samenhangende behoefte aan doorstorten, kan een liquiditeitsprobleem ontstaan bij de onderaannemer(s).

4.6.4 Strategische uitgangspunten
De Belastingdienst concentreert zich bij deze optie op haar kerntaken te weten het inningsproces en de controle op het reguliere aangifte proces. Echter in dit alternatief gaat de Belastingdienst ook geld beheren in verband met het ontbreken van een aanslag waarop het geld afgeboekt kan worden. De gegevens over de bedragen die zijn gestort door zijn opdrachtgevers, worden intern opgeslagen als reservering voor de onderaannemer. Banken spelen in deze optie geen specifieke rol.
De Belastingdienst houdt een groot bedrag aan gestort geld onder zich. Dit geld moet beheerd worden totdat vaststaat wat de belastingschuld is.

4.7 Conclusie
Gezien de ingrijpende wijziging en de beschreven nadelen is de realisatie van deze optie in deze vorm niet uitvoerbaar. Een alternatieve uitvoering van dit basis idee, om het gehele WKA-proces sterk te vereenvoudigen door de fraudegevoelige doorstortingen te schrappen, zou mogelijk nader onderzocht kunnen worden. Bijvoorbeeld in de vorm van een rekeningcourantverhouding tussen ondernemer en Belastingdienst van waaruit de ondernemer zijn belastingen betaalt.

5. Virtual Accounts

Enkele grote banken bieden een Virtueel Account stelsel aan dat gebruikt kan worden als alternatief voor de G-rekeningen.

5.1 Werking

Bij deze optie richt een geselecteerde financiële instelling een Virtual Account stelsel in voor de Belastingdienst dat bestaat uit:

- Een fysieke rekening ten name van de Belastingdienst, waarop alle gelden worden verzameld.
- Virtuele rekeningen (VIBAN) op naam van de betreffende ondernemers, waarop aannemers het belastingdeel voor hun onderaannemers kunnen overboeken. Zodra de betaling de VIBAN raakt, wordt het bedrag doorgesluisd naar de centrale rekening van de Belastingdienst. De VIBAN is slechts een administratieve weergave van de transacties t.b.v. reconciliatie doeleinden.
- Vanaf de VIBAN kan de (onder)aannemer betalingen initiëren ten gunste van de VIBAN van de Belastingdienst of VIBAN's van andere ondernemers. Deze betalingen worden binnen de omgeving van de Belastingdienst door de ondernemer 'klaar gezet', en vervolgens door Belastingdienst als betaalbestand aangeboden aan de financiële instelling die de betalingen administratief verwerkt.

5.1.1 Beoordelen verzoeken

Het aanvragen van een VIBAN doet de ondernemer via zijn Persoonlijke Domein Ondernemer (PDO) op de site van de Belastingdienst. De Belastingdienst beoordeelt deze aanvragen en geeft bij positieve beoordeling, een virtuele rekening uit aan de ondernemer. De financiële instelling stelt hiervoor een uitgebreide range unieke VIBAN's aan de Belastingdienst beschikbaar.
Een (onder)aannemer kan vervolgens verzoeken indienen zoals deblokkade of opheffen van de VIBAN. Dit doet hij via een in te richten potal op de site van de Belastingdienst met behulp van E-herkenning. Deze verzoeken worden geheel binnen de Belastingdienst afgewikkeld en via een door de Belastingdienst te ontwerpen proces voorgelegd aan en beoordeeld door de Belastingdienstmedewerkers.

5.1.2 Initiëren van betaaltransacties

De houder van een VIBAN kan overboekingen initiëren ten gunste van de Belastingdienst voor het betalen van zijn LB / OB. Dit doet hij via de site van de Belastingdienst met behulp van E-herkenning. Bovendien kan hij opdracht geven voor het uitvoeren van betalingen naar andere virtuele rekeningen van onderaannemers binnen het Virtual Account stelsel. De Belastingdienst zorgt voor autorisatie van deze betaling en biedt deze betalingsopdrachten als een betaalbestand aan de financiële instelling aan ter verwerking. De VIBAN's worden vervolgens administratief bijgewerkt door de financiële instelling.

5.1.3 Rapportage

Via de reguliere transactierapportage formats (bijv. MT940 of CAMT) ontvangt de hoofdrekening dagelijks informatie over alle transacties en bijbehorende saldi van de onderliggende VIBAN's. Deze gegevens kan de Belastingdienst ontsluiten voor de houders van de VIBAN's t.b.v. reconciliatie. De rapportage kan tevens op VIBAN niveau geleverd worden.

5.1.4 Klantbeheer

Het klantbeheer zoals het beantwoorden van klantvragen wordt uitgevoerd door de Belastingdienst. De ondernemers dienen zelf de E-herkenning aan te vragen. Omdat niet de

bank maar de Belastingdienst de rekeningen uitgeeft en administreert, vindt de authenticatie via E-herkenning plaats via de site van de Belastingdienst. (Indien de financiële instelling de uitgifte en administratie zou uitvoeren, zou men voor iedere nieuwe klant die nog geen rekening aanhoudt bij deze instelling, een uitvoerige screening procedure moeten doorlopen in het kader van het Know Your Customer principe, CDD toesting etc.)

5.2 Governance
De Belastingdienst is verantwoordelijk voor de beoordeling van de verzoeken (aanvraag, deblokkade en opheffen). Bovendien vindt de authenticatie en autorisatie plaats in het domein van de Belastingdienst via E-herkenning. De Belastingdienst voegt de betaalopdrachten van de (onder)aannemers samen tot een betaalbestand en biedt deze totaalopdracht aan de financiële instelling aan. Hiervoor dient een soort 'internetbank-omgeving' ingericht te worden bij de Belastingdienst. De financiële instelling voert de betalingsopdrachten welke afkomstig zijn van de Belastingdienst uit en werkt de betreffende VIBAN's administratief bij. De financiële instelling rapporteert de mutaties aan de Belastingdienst in de vorm van reguliere rapportage formats.

Deze oplossing betekent dat uitsluitend de betalingsverkeer engine wordt belegd bij een financiële instelling, terwijl de overige betalingsverkeer activiteiten nog volledig onder verantwoordelijkheid van de Belastingdienst uitgevoerd moeten worden.

5.3 Inrichting operationele bedrijfsprocessen
Beschikbaarheid (tijdigheid, continuïteit en robuustheid)
De ondernemer meldt zich aan via de site van de Belastingdienst en initieert daar zijn verzoeken en betaalopdrachten. Dat heeft als consequentie dat de verzoeken binnen de Belastingdienst geleid moeten worden naar de juiste persoon/ afdeling ter beoordeling. Hiervoor dienen workflow-processen beschikbaar te zijn.
De betaalopdrachten voor het betalen van belastingen of overboekingen naar andere virtuele rekeningen worden binnen de Belastingdienst omgeving geïnitieerd door de ondernemer en vervolgens geautoriseerd en als batchbestand aangeboden aan de financiële instelling ter verwerking. Als gevolg van de behandeltijd binnen de Belastingdienst heeft dit als consequentie dat de doorlooptijd van een betaalopdracht enkele dagen (denk aan 3 tot 5 werkdagen) langer wordt.

Integriteit (juistheid, volledigheid en geautoriseerdheid van transacties)
Doordat ondernemers bij het overboeken van bedragen vanaf hun vrije rekening naar een VIBAN van een onderaannemer, het VIBAN nummer dienen in te voeren, vindt direct bij de debetbank (via de MOD97 proef) controle plaats of het een bestaand VIBAN is. Overigens zonder dat wordt gecontroleerd of het VIBAN behoort bij de beoogde onderaannemer. De Belastingdienst dient vervolgens een controle in te richten of belastingbetalingen vanaf een VIBAN betrekking hebben op het gekoppelde LB/OB nummer.

Vertrouwelijkheid (geautoriseerde toegang, geen lekken van informatie)
De toegang tot de VIBAN vindt plaats via de site van de Belastingdienst met behulp van E-herkenning. Toegang tot de hoofdrekening van de Belastingdienst door medewerkers van de Belastingdienst t.b.v. toezicht op VIBAN transacties, dient volgens de reguliere voorschriften van de Belastingdienst ingericht te worden.

5.4 Beheersbaarheid van bedrijfsprocessen
Procesbesturing (workflow werkvoorraad, inzicht in status van verzoeken en mutaties, werkvoorraad en behandeltijden)

De Belastingdienst dient processen in te richten om de juiste routering van verzoeken te realiseren. Tevens dienen besturingsprocessen ingericht te worden die inzicht geven in de werkvoorraad van verzoeken en de status van betalingsopdrachten.

Herstelprocedures (foutieve boekingen en onverschuldigde betalingen)
De autorisatie van overboekingen welke geïnitieerd zijn door de VIBAN houder, vindt binnen de Belastingdienst plaats. Dat betekent dat foutieve boekingen hersteld dienen te worden onder verantwoordelijkheid van de Belastingdienst. Hiertoe dienen aparte procedures ingericht te worden.

Fraudebeperking (inzicht actuele situatie, rapportages, validaties)
Via de dagelijkse rapportage van alle mutaties en saldi van de onderliggende VIBAN's hebben de medewerkers van de Belastingdienst een actueel inzicht in de virtuele rekeningen van de (onder)aannemers. Om gestructureerde analyse te kunnen uitvoeren en bijvoorbeeld queries te kunnen draaien, zullen de rapportage gegevens verzameld en samengevoegd moeten worden in een te ontwikkelen database/applicatie.

5.5 Financiële verantwoording
De betalingsopdrachten naar de aangesloten VIBAN's afkomstig van vrije rekeningen worden direct doorgesluisd naar de fysieke hoofdrekening. Koppeling van deze rekening aan het grootboek van de Belastingdienst geeft inzicht in de binnenkomende betalingen. Betalingen tussen VIBAN's worden in de omgeving van de Belastingdienst geïnitieerd en geautoriseerd. Door deze ('internet bank') omgeving van de Belastingdienst te koppelen aan het grootboek van de Belastingdienst ontstaat inzicht in de onderlinge betaalstroom tussen de VIBAN's.

5.6 Compliancy
De boekingen vinden plaats via de betalingsverkeer engine van de financiële instelling, welke onder toezicht staat van DNB.

5.7 Consequenties voor stakeholders
De keuze voor Virtual Accounts betekent voor stakeholders een aantal veranderingen ten opzichte van het huidige G-rekeningen stelsel.

5.7.1 Ondernemers
Voor ondernemers betekent de invoering van Virtual Accounts:
- men moet E-herkenning aanvragen,
- men ontvangt een nieuw VIBAN als vervanger van de G-rekening via de Belastingdienst,
- men ziet overboekingen afkomstig van andere VIBAN's met enige vertraging,
- toegang tot de VIBAN voor inzicht in actuele stand van de rekening en het initiëren van betalingen vindt plaats via de Belastingdienst site.

5.7.2 Belastingdienst
Voor de Belastingdienst betekent de invoering van Virtual Accounts:
- een portal moet worden ingericht waartoe ondernemers met behulp van E-herkenning toegang krijgen. Zij kunnen daar hun verzoeken en betalingsopdrachten opgeven en inzicht krijgen in het saldo en rekeningverloop.
- workflowprocessen moeten worden ingericht om verzoeken te routeren naar de juiste medewerkers.
- Procesbesturing moet worden ingericht voor inzicht in werkvoorraden en status aanvragen en betaalopdrachten.

- Herstelprocedures moeten worden ingericht voor het herkennen en uitvoeren van herstelboekingen.
- Klantbehandeling processen moeten worden ingericht om vragen van VIBAN houders te kunnen beantwoorden.
- Database/applicatie moet worden ingericht om de dagelijkse rapportages te kunnen verzamelen en samenvoegen voor analyse.

5.7.3 Banken

Voor de banken betekent de invoering van Virtual Accounts:
- geen G-rekeningen meer in bestand.
- vervallen van de maandelijkse WKA-rapportage

5.8 Planning realisatie

Omdat bij de inrichting van een Virtual Account stelsel gekozen moet worden voor één financiële instelling, is een aanbestedingsprocedure noodzakelijk. Voor dit aanbestedingstraject zal minimaal een halfjaar uitgetrokken moeten worden. Nadat alle processen zijn ingericht dient er net als bij het DPS traject een transitieperiode ingepland te worden, waarbij de saldi van de huidige G-rekeningen overgebracht moeten worden naar de nieuwe VIBAN's. De banken kunnen nog geen doorlooptijd aangeven voor het implementatietraject.

5.9 Risicobeoordeling

5.9.1 Operationele processen

Omdat de aanmelding en initiatie van betalingsopdrachten t.l.v. een virtuele rekening in de internetomgeving van de Belastingdienst plaatsvindt, vormt een virtual account stelsel een extra laag bovenop het DPS-systeem. Hierdoor neemt de complexiteit verder toe en zullen de operationele risico's derhalve stijgen.

5.9.2 Beheersbaarheid bedrijfsprocessen

De risico's ten aanzien van de beheersbaarheid van de werkprocessen zijn identiek aan het project DPS omdat de verzoeken tot aanvraag, deblokkering en opheffen op dezelfde wijze behandeld worden als in de DPS-applicatie.

5.9.3 Financiële verantwoording

Met de toevoeging van een virtual account stelsel zal het aantal foutieve binnenkomende betalingen afnemen t.o.v. DPS, omdat direct bij de debetbank gecontroleerd wordt of de tegenrekening een bestaand (virtueel) rekeningnummer is. Overboekingen ten laste van Virtuele rekeningen worden door ondernemers aangemaakt in de internet omgeving van de Belastingdienst, welke deze vervolgens als een totaal betaalbestand doorstuurt naar de virtual account engine van de bank, die voor onderlinge verrekening tussen de virtuele rekeningen zorg draagt. Deze extra processtap leidt tot sterke vertraging in de uitvoering van de overboekingen.

5.9.4 Strategische uitgangspunten

Met de optie van Virtual Account Stelsel blijft de Belastingdienst verantwoordelijk voor de betalingsverkeer operations en klantbehandeling welke niet behoren tot haar kerntaken. Slechts de administratieve verwerking tussen de virtuele rekeningen zou overgenomen kunnen worden door een financiële instelling die dit alternatief aanbiedt. De complexiteit van het systeemlandschap van de Belastingdienst zal echter toenemen omdat een extra laag toegevoegd wordt.

5.10 Conclusie

De alternatieve oplossing Virtual Account Stelsel bevindt zich in de hoogste risicocategorie ten aanzien van de operationele risico's terwijl de oplossing slechts beperkte voordelen oplevert. Het voldoet daarnaast niet aan de strategische uitgangspunten van de Belastingdienst, waardoor deze optie minder geschikt is als oplossing voor de vrijwarende stortingen.

6. G-rekeningen concentreren bij BNG Bank

Bij deze alternatieve oplossing worden alle bestaande en nieuwe G-rekeningen geconcentreerd bij één financiële instelling die geen concurrentiële speler is binnen de zakelijke markt. BNG Bank zou deze rol bijvoorbeeld op zich kunnen nemen, indien de andere banken hiermee zouden instemmen vanwege de mededingingsaspecten.

6.1 Werking

In deze variant kunnen ondernemingen uitsluitend een G-rekening aanhouden bij de BNG Bank, die deze G-rekeningen in haar rekeningcourantsystemen beheert. Gezien haar statutaire bepalingen kan de BNG Bank echter geen contractuele relatie onderhouden met de ondernemingen. De tenaamstelling van deze G-rekeningen zou derhalve moeten luiden 'Belastingdienst inzake <*naam onderneming*>'.

6.2 Consequenties

De BNG Bank is ingesteld op het aanhouden van een kleine hoeveelheid High Value klanten, met grote volumes/omzetten. Concentratie van de G-rekeningen bij de BNG Bank zou een complete wijziging van het businessmodel van de BNG Bank betekenen. Van het leveren van maatwerk aan een beperkte groep overheden naar massaprocessing voor de zakelijke markt. Immers men zou in deze optie verantwoordelijk worden voor de klantbehandeling van zo'n 200.000 ondernemingen (van ZZP'ers en MKB tot Grootbedrijf). Van het openen van rekeningen inclusief de screening en het uitgeven van bankpassen tot het monitoren van de rekeningen en het uitvoeren van herstelboekingen. Omdat de BNG Bank echter niet is ingericht op het ondersteunen van massaprocessen geeft BNG Bank aan deze oplossing geen optie te vinden.

6.3 Voordelen

De concentratie van G-rekeningen bij de BNG Bank biedt de volgende voordelen:
- Softwarepakketen hoeven niet aangepast te worden.
- De verantwoordelijkheid voor het betalingsverkeer blijft bij een bank die onder toezicht staat van DNB. De Belastingdienst beperkt zich tot de beoordeling van verzoeken en het toezicht op de rekeningen.

6.4 Nadelen

- BNG Bank zal haar businessmodel moeten wijzigen van maatwerk voor een beperkt aantal overheidsrelaties naar standaard processen voor een groot aantal zakelijke klanten. BNG geeft aan dit geen reële optie te vinden.
- Ondernemers dienen een nieuw G-rekeningnummer aan te vragen.
- Omdat de BNG Bank geen rechtstreekse relaties kan aangaan met zakelijke klanten zoals aannemers, uitzendbureaus of ZZP'ers, dient de tenaamstelling van de rekening Belastingdienst inzake <*ondernemer*> te worden. De juridische consequenties hiervan zouden nader onderzocht moeten worden.
- Toegang tot de rekening moet plaatsvinden via de site van de Belastingdienst m.b.v. E-herkenning.
- Aanbesteding is noodzakelijk, ook al zou deze optie de goedkeuring krijgen van de bij de betaalvereniging aangesloten banken. Immers in dit alternatief wordt de volledige dienstverlening geconcentreerd bij één marktpartij. Ook andere financiële instellingen, welke geen lid zijn van de betaalvereniging, moeten in staat gesteld worden in te schrijven op het bieden deze financiële service.

6.5 Risicobeoordeling

6.5.1 Operationele processen

Omdat de verantwoordelijkheid van de Belastingdienst zich bij deze oplossing zou beperken tot het behandelen van verzoeken, de registratie van en het toezicht op de G-rekeningen, zijn de operationele risico's sterk gereduceerd. De BNG Bank wordt verantwoordelijk voor de beschikbaarheid, integriteit en vertrouwelijkheid van het betalingsverkeer systeem en de transacties.

Omdat de BNG Bank echter is ingericht op het administreren en behandelen van een beperkt aantal High Value klanten, zal de behandeling en administratie van een nieuwe grote hoeveelheid Low Value klanten een dermate grote impact hebben dat de BNG Bank aangeeft dat deze oplossing voor haar geen optie is.

6.5.2 Beheersbaarheid bedrijfsprocessen

De besturing van de werkprocessen zal de kern zijn van de systeemontwikkeling die nodig is bij de Belastingdienst om deze optie te kunnen inzetten. Voor de beoordeling van verzoeken is een nieuw te bouwen centrale G-rekeningenadministratie onmisbaar, terwijl voor het toezicht op het gebruik van de G-rekeningen een nieuwe applicatie nodig is die de bancaire rapportage afkomstig van BNG Bank samenvoegt en ontsluit voor de medewerkers welke belast zijn met toezicht op de G-rekeningen.

6.5.3 Financiële verantwoording

De geldstromen verlopen via het geldverkeer systeem (GVS). De BNG Bank is er bij deze oplossing voor verantwoordelijk dat er geen gelden weglekken uit het G-rekeningencircuit, door te waarborgen dat ten laste van een G-rekening uitsluitend bedragen naar andere G-rekeningen of het speciale nummer van de Belastingdienst overgeboekt kunnen worden.

6.5.4 Strategische uitgangspunten

De verantwoordelijkheid voor het betalingsverkeer ligt bij deze optie geheel bij de BNG Bank die de G-rekening aanbiedt, terwijl de beoordeling van verzoeken en het toezicht op het gebruik van de G-rekeningen blijft liggen bij de Belastingdienst, hetgeen behoort bij haar kerntaken. De complexiteit van de Belastingdienst systemen kan beperkt worden door het vervangen van de verouderde systemen en lokale applicaties door een centrale G-rekeningen administratie die aansluit op de reguliere workflow systemen.

Bij deze optie dienen de ondernemers een nieuw G-rekening nummer te openen bij de BNG Bank.

6.6 Conclusie

Met de concentratie van G-rekeningen bij de BNG Bank blijft de verantwoordelijkheid van de Belastingdienst beperkt tot het beoordelen van verzoeken en het toezicht op de G-rekeningen. De BNG Bank dient echter haar businessmodel te wijzigen en wordt verantwoordelijk voor de uitvoering van massaprocessen, die zij vervolgens geheel door haar leverancier zou moeten laten uitvoeren. BNG Bank geeft aan deze alternatieve oplossing geen optie te vinden. Bovendien is deze optie mogelijk in strijd met de mededingingsregels.

Bijlage 7 Overzicht geïnterviewde personen

Naam	voornaam	afdeling
Belastingdienst		
Aydin	Yasar	BCA
Beneken	Esther	IMB
Berhout	Rien	CAO
Bokhove	Eric	Bedrijfsvoering
Bosma	Johannes	CIE
Bosman	Johannes	CIE
Corte de	Jimmy	Bel
Dikkers	Dinand	ADR
Erkelens	Rosa	CAO
Geertsma	Wietze	ADR
Gerrits	Alien	IMB
Giezen	Marieke	Fiscaliteit
Giezen	Ids	IMB
Griebling	Roos	Bedrijfsvoering
Groenendijk	Kees	B/CA
Groot de	Michiel	IMB
Hermans	Jan	IMB
Jaarsma	Sybolt	CAO
Klekx	Erik	Bel
Knoester	Huibert Jan	Bel
Koldenhof	Ruud	BCA
Lavies	Monique	IMB
Luijn v	Ad	CFO
Moerkerk van	Jan	CIE
Munneke	Fabian	CAO
Nass	Robert	IMB
Nijkamp	Christine	BCA
Oorspronk van	Lex	BCA
Peeters	Henk	IMB
Poel vd	Titi	DGBEL
Pol vd	John	CAO
Roose	David	CAO
Rossum	Paul	CAO
Rovers	Willy	CIO
Russeler	Linda	IMB
Scholten	Gerhard	Fiscaliteit
Slot	Maarten	Bca
Smit	Hans	CAO
Veen v	Kees	BCA
Weerd de	Klaas	BCA
Westerbeek	Fred	IMB
Westerbeek	Rob	Bel
Winkoop	Theo	ADR
Zee vd	Peter	Bel
Zinken	Math	IMB

Zomeren van	Remco	B/CA
Zuure	Benno	CIE

Banken en Betaalvereniging		
Beers van	Frans	BVN
Boer de	Tom	DB
Bol	Arjan	ING
Bruijnooge	Edy	RBS
Heins	Kaj	BNG
Heuvel vd	Arjan	Rabo
Hurk vd	Noor	ABNAMRO
Janssen	Wiljan	SNS
Kalina	Michael	Rabo
Kok	Gert Jan	DB
Koord	Mark	ING
Loveren van	Alwin	DB
Putten vd	Amber	ABNAMRO
Mallekote	Piet	BVN
Reijntjes	Job	ING
Renskens	Robert	SNS
Rutte	Michiel	ING
Schreuder	Gijs	ABNAMRO
Seijkens	Henk	Rabo
Stofberg	Rob	ING
Timar	Rahul	BVN
Ven vd	Chris	SNS
Wal vd	Niels	DB

Leverancier DPS		
Donk	Farley	Centric
Helm vd	Koos	Centric
Hoogendoorn	Angela	Centric
Velzen van	Jeroen	Centric
Visser	Atte	Centric
Zielemans	Francois	Centric

Bijlage 8 Huidige WKA proces

De administratieve verwerking van de verzoeken vindt nog grotendeels op de oorspronkelijke handmatige wijze plaats. Waarbij gebruik wordt gemaakt van verouderde systemen, die deels niet meer onderhouden worden (bijv. XP machine) en met behulp van diverse lokale applicaties.

- Ondernemers dienen via hun Persoonlijk Domein Ondernemers (PDO) een papieren formulier in te vullen en op te sturen naar de centrale administratie.
- Binnen het WKA-team worden deze papieren aanvragen gecontroleerd en ingevoerd in het verouderde systeem GRO.
- Vervolgens worden deze formulieren gescand en als mailbijlage verstuurd ter behandeling naar de medewerkers van de regiokantoren.
- Na de goedkeuring via een mailbericht terug ontvangen te hebben, stelt het WKA-team een driepartijen contract op dat ter ondertekening aan de ondernemer wordt toegestuurd.
- Pas nadat de ondernemer dit papieren contract getekend retour heeft gezonden, en dit door de WKA-medewerker in GRO is verwerkt, kan de ondernemer met zijn contract naar de bank om een G-rekening te openen.

Regelmatig wordt daarbij de maximaal toegestane doorlooptijd overschreden en dient het gehele aanvraagproces opnieuw gestart te worden.

Ook de controle op de belastingbetalingen (LB en OB) welke afkomstig zijn van de G-rekeningen wordt grotendeels handmatig uitgevoerd.

- Mutaties uit het Geld Verkeer Systeem (GVS) worden geprint.
- Vervolgens worden deze mutaties handmatig gecontroleerd of de LB/OB-betaling toegestaan is voor het betreffende G-rekeningnummer.
- Indien akkoord worden deze papieren afschriften weer met behulp van een lokale applicatie handmatig ingevoerd in het centrale inning administratie COA.

De WKA-rapportage welke afkomstig is van de banken en Equens wordt geconsolideerd door een inmiddels verouderd systeem bij Cap Gemini en als een CD Rom aangeboden aan de Belastingdienst. Deze informatie wordt vervolgens via een accesbestand beschikbaar gesteld aan de regio’s t.b.v. toezicht op de G-rekeningen. In de praktijk blijkt deze informatie echter minimaal twee maanden achter te lopen op de actuele situatie en het biedt de regiomedewerkers geen of onvoldoende inzicht in de omschrijving van de transacties, waardoor deze WKA-rapportage slechts beperkte toegevoegde waarde heeft voor het opsporen van fraude met G-rekeningen. Ook blijkt het dat betalingen afkomstig van buitenlandse IBAN’s (afwijkend aantal posities) niet opgenomen kunnen worden in de bestaande WKA-rapportage, waardoor verschillen optreden.

Bijlage 9 lijst afkortingen

ADR	Auditdienst Rijk
BBAN	Basic Bank Account Number
BCA	Centrale Administratie van de Belastingdienst
BelTel	Belastingtelefoon
BVN	Betaalvereniging Nederland
CAMT	Standaard formaat rekeningafschrift SEPA
CAO	Centrum voor Applicatieontwikkeling en Onderhoud
CIE	Centrum voor Infrastructuur en Exploitatie
COA	Centraal Inningsysteem van de Belastingdienst
DAP	Dossier Afspraken Procedures
DNB	De Nederlandse Bank
DPS	Depotservice
ETPM	Enterprise Taxation and Policy Management
FOS koppeling	Veilige koppeling tussen Belastingdienst- en externe systemen
Fte	Fulltime equivalent
GMU	Geïntegreerde Mutatie Uitvoer (Elektronische rekeninginformatie van ING)
GRA	G-rekeningen Administratie (te bouwen voor G-rekeningen 2.0)
GRO	Bestaande G-rekeningen administratiesysteem
GTO	G-rekeningen Transactie-overzicht
GVS	Geldverkeersysteem
IBAN	International Bank Account Number
IMB	Informatie Management Belastingen
KGS systeem	Verouderd systeem voor invoeren van gegevens in COA
LB	Loonbelastingen
LGS	Verouderd systeem voor het verzamelen van WKA-rapportages
MT940	Standaard formaat rekeningafschrift
NVB	Nederlandse Vereniging van banken
OB	Omzetbelasting
OBC	Outline Businesscase
PDO	Persoonlijk Domein Ondernemingen
RSIN	Rechtspersonen en Samenwerkingsverbanden Identificatienummer
SAP systeem	Systemen, Applicaties en Producten in gegevensverwerking
SLA	Service Level Agreement
SMART	Specifiek, meetbaar, acceptabel, realistisch en tijdgebonden
VIBAN	Virtueel IBAN
WKA	Wet Keten Aansprakelijkheid
WKA depot	Informele reservering bij de belastingdienst voor onderaannemers
WKA rapportage	Maandelijkse mutatie en saldo rapportage G-rekeningen
ZZP	Zelfstandige zonder personeel